

ANALISA

1988 – 5

Berbagai Dimensi Konflik

**Pola dan Kecenderungan
Konflik Partai Masa Orde Baru**

**Krisis Indocina:
Dimensi Regional dan Internasional**

**Konflik Teritorial di Laut Cina Selatan
dan Implikasinya Bagi Keamanan Regional**

**India, Srilanka,
dan Masalah Tamil**



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
A.R. SUTOPO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Bagian Penerbitan CSIS. Harga Rp 1.500,00 per eksemplar;
langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim)
Rp 15.000,00.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XVII, NO. 5, MEI 1988

Pola dan Kecenderungan
Konflik Partai Masa Orde Baru
Syamsuddin HARIS 268

Krisis Indocina:
Dimensi Regional dan Internasional
Juwono SUDARSONO 292

Konflik Teritorial di Laut Cina Selatan
dan Implikasinya Bagi Keamanan Regional
Endi RUKMO 309

India, Srilanka,
dan Masalah Tamil
Wisnu DEWANTO 323

Pola dan Kecenderungan Konflik Partai Masa Orde Baru

Syamsuddin HARIS

PENDAHULUAN

Konflik pada dasarnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan bermasyarakat. Perbedaan pendapat, cara pandang, kepentingan, visi, dan faham, adalah beberapa yang bisa disebut dari begitu banyak perbedaan yang dapat menjadi sumber-sumber potensil berkembangnya suatu konflik. Malah suatu kecenderungan umum yang agaknya tidak bisa dihindari adalah bahwa semakin berkembang suatu masyarakat, semakin berwarna pula corak dan pola konflik yang terjadi di dalamnya.

Sejarah masyarakat dan perkembangan politik Indonesia pun tampaknya tidak terkecualikan dari kecenderungan tersebut. Ada saat di mana kelompok-kelompok dalam masyarakat berbeda dan mempertentangkan pendapat dan fahamnya, dan ada pula saat ketika mereka bersatu padu, menggenggam tangan serta seiring sejalan dalam meraih cita-cita bersama. Dalam kaitan ini, Alfian bahkan mengidentifikasi bahwa salah satu ciri menarik sejarah perkembangan politik Indonesia semenjak kebangkitan nasional adalah pergelutannya yang terus-menerus dengan konflik dan konsensus.¹

Kalau diperhatikan, baik kurun waktu sebelum Indonesia merdeka maupun sesudahnya, maka akan ditemukan sejumlah peristiwa di mana tarik-menarik itu begitu kuatnya sehingga sukar dipertemukan. Di kalangan kebangsaan (nasionalis) misalnya, perbedaan pendapat yang tajam antara Sartono dan Hatta-Sjahrir pada awal 1930-an -- menyusul desas-desus

¹Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, cetakan ke-3 (Jakarta: PT Gramedia, 1981), hal. 59.

pembubaran PNI (Partai Nasional Indonesia) setelah dipenjarakannya Soekarno -- melahirkan dua partai baru, Partai Indonesia (Partindo) dan *Pendidikan* Nasional Indonesia (PNI Baru).² Apa yang dialami golongan Islam tidak jauh berbeda. Pada tingkat perbedaan pendapat kalangan Islam bertikai mengenai kooperasi dan nonkooperasi antara Penyadar dan Partai Serikat Islam Indonesia (PSII) pada tahun 1936, antara PSII Abikusno dan PSII Kartosuwirjo pada tahun 1939, antara Permi di satu pihak dan Persatuan Islam (Persis) serta PSII di lain pihak, dan malah antara Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU) mengenai soal-soal khilafiyah.³ Konflik dalam tubuh PSII tampaknya begitu hebat sehingga Maswadi Rauf, misalnya, mengidentifikasi bahwa sampai akhir 1930-an saja PSII mengalami empat kali perpecahan besar.⁴

Setelah Indonesia merdeka, corak konflik pun makin beragam. Konflik tidak lagi hanya terjadi secara internal seperti yang terlihat dalam tubuh Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) yang mengakibatkan keluarnya PSII⁵ pada tahun 1947 dan NU pada tahun 1952.⁶ Konflik juga berkembang antara partai yang satu dan yang lain. Perbedaan pandangan antara Masyumi dan PNI merupakan contoh menarik polarisasi persaingan di antara partai sepanjang periode Demokrasi Liberal yang juga melibatkan partai-partai lain yang berkorporasi dengan keduanya.⁷

Berbeda dengan kedua kurun waktu sebelumnya, periode Demokrasi Terpimpin cenderung mematikan perbedaan pendapat intern maupun antar partai, tetapi persaingan berpusat antara militer, khususnya Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang sama-sama berupaya merebut hati Soekarno. Ketika periode ini berakhir, konflik kembali menghinggapinya kehi-

²Lihat, John Ingleson, *Jalan ke Pengasingan: Pergerakan Nasionalis Indonesia Tahun 1927-1934* (Jakarta: LP3ES, 1983), khususnya bab VI, hal. 158-195.

³Lihat, Deliar Noer, "Islam dan Politik di Indonesia," dalam *Prisma*, No. 8 (Agustus 1979), hal. 4.

⁴Maswadi Rauf, "Partai Serikat Islam Indonesia 1965-1970," Skripsi Sarjana FIS-UI, 1971. Tentang PSII lihat juga, Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942* (Jakarta: LP3ES, 1980).

⁵Menurut Maswadi Rauf, PSII tidak pernah ke luar dari Masyumi karena secara organisatoris memang tidak pernah masuk ke dalamnya. Hal ini berbeda, misalnya, dengan Herbert Feith yang melihat PSII ke luar karena penentangannya terhadap kepemimpinan M. Natsir. Lihat Maswadi Rauf, "Partai Serikat Islam Indonesia," dan Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962), hal. 139.

⁶*Ibid.*, hal. 233-236.

⁷*Ibid.*

dupan partai. Persaingan antara kelompok radikal (pendukung gagasan Soekarno) dan kelompok moderat (yang dapat menerima Orde Baru) dalam tubuh PNI adalah profil pola konflik menyusul tampilnya Soeharto di atas panggung politik.⁸

Dalam rangka mengakomodir perbedaan-perbedaan di antara partai pemerintah Orde Baru melakukan penyederhanaan partai atau fusi pada awal 1973. Melalui upaya ini diharapkan konflik antar partai atau antar organisasi politik dapat berkurang. Akan tetapi seperti dapat disaksikan, meskipun konflik antar partai hampir tidak ada lagi, tidak demikian halnya dengan konflik intern partai. Hal ini terutama dialami oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dua partai politik hasil fusi sembilan eks partai lainnya.⁹ Begitu seringnya dua partai ini dilanda konflik internal sehingga konflik seakan-akan telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehadiran serta keberadaan mereka dalam tatanan politik Orde Baru.¹⁰

Tulisan ini mencoba melihat sumber-sumber serta sifat konflik partai¹¹ yang terjadi selama Orde Baru, khususnya sejak fusi partai hingga berlangsungnya Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR) 1988 yang baru lalu. Kemudian berdasarkan itu akan dilihat pola dan kecenderungan konflik yang terjadi, dibandingkan misalnya, dengan konflik partai di masa lalu.

SUMBER DAN SIFAT KONFLIK

Konsep konflik biasanya menunjuk pada perbedaan dan pertentangan kepentingan, pendapat, ide atau faham, baik dalam bentuk kekerasan

⁸Tentang konflik dalam tubuh PNI pada awal Orde Baru ini, lihat misalnya, Nazaruddin Sjamsuddin, *PNI dan Kepolitikannya* (Jakarta: CV Rajawali, 1984).

⁹Partai-partai yang berfusi dalam PPP adalah: Parmusi, NU, PSII dan Perti. Sedangkan yang berfusi dalam PDI adalah: PNI, Partai Katholik, Parkindo, IPKI dan Murba. Tentang proses fusi, lihat, A. Samsuddin, et.al., *Seri Berita dan Pendapat Pemilihan Umum 1971* (Jakarta: Lembaga Pendidikan dan Konsultasi Pers, 1972), hal. 16-18.

¹⁰Mengenai konflik dalam tubuh PPP, lihat misalnya, Syamsuddin Haris, "Konflik NU-MI dalam PPP menjelang Pemilu 1982," Skripsi Sarjana FIP-UNAS Jakarta, 1984. Tentang konflik dalam PDI, baca misalnya, Manuel Kaisiepo, "Dilema Partai Demokrasi Indonesia: Perjuangan Mencari Identitas," dalam *Prisma*, No. 12 (Desember 1981), hal. 68-83.

¹¹Istilah "konflik partai" dipakai karena konflik yang menjadi fokus adalah yang terjadi dalam PPP dan PDI. Kajian terhadap Golkar tidak dicakup dalam tulisan ini.

(violent) maupun dalam "kadar rendah" yang tidak menggunakan kekerasan (nonviolent).¹² Pengertian konflik yang dicakup dalam tulisan ini adalah perbedaan dan pertentangan yang masih dalam kadar rendah. Sebagai perbedaan dan pertentangan, secara umum konflik tentu bisa bersumber dari apa saja yang memperbedakan seseorang atau sekelompok orang dari seseorang atau kelompok orang lainnya dalam suatu ikatan di mana mereka berada bersama.

Menurut Marck dan Snyder,¹³ perpecahan atau konflik bisa timbul dari kelangkaan posisi dan sumber-sumber (*resources*). Makin sedikit posisi atau sumber yang dapat diraih setiap anggota atau kelompok dalam organisasi, makin tajam pula konflik dan persaingan di antara mereka untuk merebut posisi dan sumber itu. Selanjutnya dikatakan: "Di dalam hirarki sosial mana pun hanya ada sejumlah terbatas posisi kekuasaan yang nyata dan tidak lebih dari seseorang yang dapat menduduki masing-masingnya. Sama dengan itu, hanya ada beberapa contoh unit sosial di mana penyediaan kebutuhan begitu hebatnya sehingga semua pihak bisa memuaskan keinginannya."¹⁴ Dengan kata lain, jika posisi dan sumber yang tersedia tidak seimbang dengan jumlah orang-orang yang ingin menempati posisi dan meraih sumber itu maka kemungkinan berkembangnya suatu konflik besar sekali.

Sementara itu David Schwartz mengatakan bahwa konflik juga bisa disebabkan oleh alienasi politik. Menurut Schwartz, alienasi politik akan dialami oleh seseorang atau sekelompok orang ketika menyadari bahwa nilai-nilai yang dianut sistem politik maupun pemerintah berbeda dan bertentangan dengan nilai-nilai politik mereka.¹⁵ Apa yang dimaksud Schwartz tampaknya adalah bahwa persepsi yang berbeda tentang perubahan politik bisa menjadi salah satu sumber konflik.

Sumber konflik lain yang dapat timbul dan berkembang dalam suatu organisasi seperti partai adalah ideologi politik. Menurut Maurice Duverger,¹⁶

¹²Antara lain, lihat, Albert F. Eldridge, *Images of Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1979), hal. 2. Bandingkan, Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, hal. 59-60.

¹³Marck dan Snyder sebagaimana dikutip Dennis C. Pirages, *Stabilitas Politik dan Pengelolaan Konflik* (Jakarta: FIS-UI, 1982), hal. 7.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Schwartz seperti dikutip Eldridge, *Images of Conflict*, hal. 114.

¹⁶Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, terjemahan Daniel Dhakidae (Jakarta: CV Rajawali, 1982), hal. 267. Bandingkan, Reo M. Christenson, et.al., *Ideologies and Modern Politics*, 2nd. ed. (New York: Dodd, Mead & Company, 1975), hal. 3-20.

ideologi politik -- dalam pengertian ideologi yang berhubungan dengan hakekat kekuasaan dan pelaksanaannya -- di samping cenderung menyatukan komunitas, juga bisa membagi suatu komunitas bilamana beberapa ideologi berada bersama, dan setiap ideologi itu tergantung pada dukungan salah satu bagian dari komunitas. Dalam kaitan ini Duverger mengidentifikasi bahwa dalam kelompok-kelompok ideologis seperti partai politik, ideologi politik masing-masing kelompok yang tergabung di dalamnya dapat merupakan sumber antagonisme atau konflik.

Dari uraian di atas terlihat bahwa konflik bisa berkembang serta ber-sumber dari: (1) terbatasnya posisi dan sumber-sumber (*resources*); (2) alienasi politik; dan (3) perbedaan ideologi politik. Ketiga sumber konflik ini, dengan penekanan yang berbeda, tampaknya merupakan penyebab berlarut-larutnya konflik yang terjadi dalam tubuh PPP dan PDI setelah berlangsungnya penataan kehidupan partai melalui fusi pada awal 1973. Namun demikian, di samping ketiga faktor internal tersebut, konflik dalam tubuh PPP dan PDI tampaknya dipengaruhi pula oleh faktor eksternal seperti intervensi pihak ketiga. Menurut Dennis Pirages,¹⁷ intervensi pihak ketiga tidak banyak membantu menyelesaikan konflik. Malah hasil studi empiris menunjukkan kecilnya preferensi untuk tawar-menawar (*bargaining*) sebagai metode penyelesaian konflik. Dalam kaitan ini intervensi pihak ketiga, khususnya pemerintah, dilihat sebagai *intervening variable* yang mempengaruhi intensitas konflik partai.

Ditinjau dari sifatnya, 3 (tiga) tipe konflik dikemukakan oleh Duverger. Pertama adalah konflik yang samasekali tidak mempunyai dasar yang prinsipil; kedua ialah konflik yang timbul karena terdapat perbedaan mengenai bagian-bagian dari suatu prinsip tetapi tidak mengenai prinsip itu sendiri; dan ketiga adalah konflik yang samasekali bertolak dari suatu prinsip dasar.¹⁸ Sifat atau tipe konflik yang pertama berkenaan dengan masalah praktis yang tidak berhubungan dengan persoalan ideologi. Perbedaan pendapat yang lahir dari kepentingan politik praktis seseorang/sekelompok orang yang bertikai tampaknya bisa dimasukkan dalam kategori ini. Tipe konflik kedua menyangkut perbedaan pandangan tentang suatu masalah yang berhubungan dengan kepentingan partai atau kepentingan masyarakat yang dianggap diwakili partai. Perbedaan sikap dan pandangan yang berkaitan dengan kebi-

¹⁷Pirages, *Stabilitas Politik*, hal. 57-58.

¹⁸Duverger, *Political Parties* (1963) sebagaimana dikutip Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, cetakan ke-3 (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hal. 33.

jaksanaan partai tentang masalah-masalah yang berhubungan dengan kepentingan umum agaknya bisa dikelompokkan dalam kategori ini. Sedangkan tipe konflik ketiga muncul bila yang dipersengketakan itu masalah ideologi seperti misalnya mengenai dasar negara. Konflik dalam tubuh PPP dan PDI tampaknya berkisar di seputar tipe konflik yang pertama dan kedua jika dilihat melalui kategori Maurice Duverger.

PARTAI DALAM TATANAN POLITIK ORDE BARU

Komitmen untuk melaksanakan pembangunan ekonomi merupakan kerangka dasar untuk memahami arah penataan kehidupan politik yang dilakukan pemerintah dalam dua dasawarsa terakhir. Restrukturisasi kehidupan politik dianggap sebagai tuntutan yang amat logis dan wajar untuk menjaga dan mempertahankan stabilitas.¹⁹ Dalam konteks ini pembaruan kehidupan kepartaian dan tuntutan akan suatu sistem politik yang lebih stabil serta dapat menjamin berlangsungnya perbaikan kehidupan ekonomi pada dasarnya merupakan pembenaran *worldview* semacam itu.²⁰

Karenanya tempat partai dalam sistem politik nasional yang seharusnya merupakan institusi yang mengemban fungsi-fungsi partisipasi dan komunikasi politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, sosialisasi politik, pembuatan kebijaksanaan, rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik sebagaimana umumnya dikenal di Barat,²¹ berubah terutama menjadi "partner pemerintah" dalam tatanan politik yang tengah dibangun. Oleh karenanya partai adalah salah satu "modal dasar pembangunan."

Tampaknya dalam rangka mengukuhkan dan memperjelas kedudukan partai yang unik itulah maka kemudian tidak hanya penyederhanaan jumlah partai yang dilakukan, tetapi juga diciptakan "jarak," baik antara partai dan masyarakat pedesaan (melalui konsep *floating mass*), maupun antara partai

¹⁹Tentang hal ini lihat, Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional* (Jakarta: CSIS, 1974).

²⁰Stabilitas politik sebagai prasyarat pembangunan ekonomi merupakan salah satu konsep yang dikembangkan kalangan teoritis pembangunan politik Barat untuk menganalisis perubahan di negara-negara sedang berkembang. Lihat, misalnya, Lucian W. Pye, "Pengertian Pembangunan Politik," dalam Juwono Sudarsono, ed., *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, cetakan ke-3 (Jakarta: PT Gramedia, 1982), hal. 15-30.

²¹Mengenai fungsi partai, antara lain lihat, Miriam Budiardjo, penyunting, *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1981).

dan birokrasi (melalui konsep monoloyalitas). Pola "politik aliran"²² seperti yang pernah berkembang dalam kehidupan kepartaian masa sebelumnya, agaknya merupakan sumber kekhawatiran yang menjadi alasan pemerintah Orde Baru untuk membatasi keterlibatan partai.²³

Arah penataan tersebut menciptakan beberapa problematik lain. *Pertama*, posisi partai menjadi begitu bergantung kepada arah dan kecenderungan politik nasional karena tidak lagi berakar ke bawah. *Kedua*, kalangan partai menjadi sulit mengidentifikasi hakekat keberadaan mereka dalam tatanan politik yang berlaku, apalagi jika dihubungkan dengan masa lalu kehidupan partai yang kurang menyenangkan bagi pemerintah Orde Baru. Konflik-konflik dalam tubuh PPP dan PDI tampaknya berhubungan erat dengan kedua problematik yang telah dikemukakan di atas.

KELANGKAAN POSISI DAN SUMBER

Dari uraian di atas terlihat bahwa Pemerintah Soeharto memang mempunyai anggapan dasar bahwa partai politik merupakan sumber konflik dan

²²"Politik aliran" adalah pola politik yang lahir dari jaringan korporasi antara partai, organisasi masyarakat yang menjadi *onderbouw* partai dan massa yang dibangun atas dasar ikatan-ikatan primordial seperti agama, ideologi, hubungan darah, bahasa dan etnis. Tentang hal ini lihat, Clifford Geertz, *Abangan, Santri dan Priyayi dalam Kebudayaan Jawa* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1980).

²³Akan tetapi, meskipun pembatasan itu berlaku bagi partai (PPP dan PDI) maupun Golongan Karya, dalam kenyataannya Golkar justru bisa memanfaatkan hubungan itu untuk menembus massa hingga tingkat pedesaan. Lebih dari itu, dinamika internal Golkar bahkan sebagian besar mencerminkan pengaruh bangunan atas (supra struktur) proses politik nasional. Tentang pernyataan terakhir, lihat Awad Bahasoan, "Golongan Karya: Mencari Format Politik Baru," dalam *Prisma*, No. 12 (Desember 1981): hal. 44-67. Kedudukan Golkar yang jauh lebih baik ini dimungkinkan karena sejak awal Golkar dianggap sebagai alternatif golongan pembaharu yang bersama-sama dengan militer merupakan pendukung utama format politik baru yang mengacu kepada kestabilan dan perubahan teratur yang tengah dibangun Soeharto. Mengenai hal ini lihat, Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, terutama hal. 29-58; juga Julian M. Boileau, *Golkar, Functional Group Politics in Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1983), hal. 45-58. Dalam keadaan seperti ini bisa dimaklumi bahwa format politik yang dikehendaki itu hanya dapat dicapai dengan membiarkan Golkar bekerjasama dengan birokrasi -- yang notabene merupakan tangan kanan resmi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya -- di satu pihak dan mengasingkan partai dari birokrasi di pihak lain. Pada gilirannya kecenderungan faktual seperti yang dikemukakan di atas sudah tentu melahirkan struktur kepartaian yang "tidak adil," sekurang-kurangnya bagi kalangan partai, PPP dan PDI. Lihat misalnya, Drs. Mardinsyah, "Beberapa Catatan tentang Pemilu 1987," makalah Seminar Pemilu 1987, PPW-LIPI, 6 Juni 1987; juga Suko Waluyo dr., "Catatan Lepas Pemilu 1987," makalah pada seminar yang sama.

ketidakstabilan politik seperti yang pernah dialami dalam periode Demokrasi Liberal. Dengan demikian pemerintahan oleh partai maupun keikutsertaan partai dalam pemerintahan dianggap sebagai "masa lalu yang buruk" yang tidak perlu terulang lagi.²⁴ Penciptaan "jarak" antara partai dan birokrasi tampaknya merupakan indikasi kecenderungan tersebut. Di samping itu keterlibatan partai dalam birokrasi akan mengganggu dan bahkan menghambat tugas pelayanan birokrasi, apalagi dalam era pembangunan yang menjadi obsesi pemerintah sejak awal. Diyakini bahwa tugas birokrasi sebagai pelaksana kebijaksanaan hanya dapat berjalan dengan lancar jika mereka dijauhkan dari politik, termasuk kerjasama mereka dengan partai politik.

Implikasi dari kenyataan yang disebutkan di atas adalah tertutupnya kesempatan bagi politisi yang berasal dari partai untuk duduk atau menempati posisi dalam birokrasi pemerintahan, terutama posisi sebagai menteri yang merupakan elit birokrasi. Sebab itu tidak mengherankan jika selama Orde Baru, kecuali HMS Mintaredja dan Frans Seda, hampir tidak ada lagi tokoh partai atau politisi partai yang memperoleh jabatan sebagai menteri dalam kabinet pembangunan. Menteri Agama, satu-satunya harapan terakhir bagi PPP -- karena di masa sebelumnya merupakan "jatah" partai Islam -- sejak Kabinet Pembangunan II (1973-1978) berturut-turut dipegang oleh tokoh non-partai: Mukti Ali, Alamsjah Ratuprawiranegara, dan Munawir Sjadzali. Oleh karena itu satu-satunya jabatan publik yang masih terbuka untuk direbut politisi partai adalah kedudukan di lembaga legislatif. Pembatasan ini agaknya sangat disadari oleh kalangan partai sehingga perjuangan partai, atau perjuangan kelompok-kelompok dalam partai, hanya terbatas pada perebutan kursi di DPR.²⁵

Selain adanya pembatasan tersebut, kalangan partai juga menghadapi sekurang-kurangnya dua kenyataan lain. *Pertama*, posisi (baca: kursi) yang dapat diraih kalangan partai di DPR sendiri semakin mengecil, sementara jumlah perolehan kursi "fraksi pemerintah" (F-KP dan F-ABRI) malah semakin meningkat. Jika dalam Pemilu 1977, perimbangan kekuatan antara fraksi partai (F-PP dan F-PDI) dan "fraksi pemerintah" itu 128 kursi (27,83%) berbanding 332 kursi (72,19%), maka dalam Pemilu 1987 yang baru lalu, perim-

²⁴Barangkali dalam konteks ini pula bisa dipahami mengapa Golkar menolak disebut atau menyebut diri sebagai "partai politik," walaupun kalangan orpol ini sendiri mengakui bahwa Golkar secara fungsional pada hakekatnya memang partai politik. Sarwono Kusumaatmadja, Sekjen DPP Golkar misalnya, mengatakan, "Golkar itu tidak lebih sebagai nama diri. Adalah hak Golkar untuk mempertahankan nama diri itu." *Wawancara*, akhir 1987 di DPP Golkar (Slipi) Jakarta.

²⁵Lihat juga, Syamsuddin Haris, "PPP: Dari Ancol ke DPR," dalam *Pelita*, 11 Oktober 1986.

bangsan itu telah berubah menjadi 101 kursi (20,20%) berbanding 399 kursi (79,80%).²⁶ Kesempatan untuk meraih kursi yang makin sedikit ini sudah tentu akan mempertajam perbedaan-perbedaan yang sudah ada dalam partai yang kemudian bermuara pada konflik.

Kedua, proses alih kepemimpinan dalam tubuh kedua partai macet, sementara pada saat yang sama jumlah orang-orang yang ingin meraih posisi kepemimpinan semakin bertambah. PPP merupakan contoh klasik dalam hal ini. Selama sebelas tahun kehadirannya partai ini baru berhasil menyelenggarakan muktamar sekali, padahal AD/ART yang menjadi konstitusi partai mengatur bahwa muktamar berlangsung selambat-lambatnya empat tahun sekali. Ada saja alasan pemimpin partai untuk menunda berlangsungnya muktamar sehingga merangsang berkembangnya pertikaian di antara mereka.

PDI telah melangsungkan kongres untuk ketiga kalinya, namun seperti halnya PPP, gejala penundaan kongres dialami juga oleh partai ini, terutama menjelang Kongres II (1981) dan Kongres III (1986). Jika AD/ART dipakai sebagai bahan rujukan, maka Kongres II seharusnya bisa berlangsung sebelum 1981 (mengingat Kongres I 1976), sedangkan Kongres III empat tahun kemudian. Namun berbagai usaha pengurus lama untuk menunda kongres mewarnai perilaku partai ini, baik menjelang Kongres II maupun kongres terakhir. Dalam Kongres III, misalnya, pengurus DPP PDI yang dipimpin Sunawar Sukowati justru menginginkan berlangsungnya musyawarah nasional Majelis Permusyawaratan Partai -- lembaga tertinggi kedua di bawah kongres -- sebelum berlangsungnya Kongres III agar pelaksanaan Pemilu 1987 tidak terganggu. Alasan ini tentu saja ditolak kelompok yang dipimpin Hardjantho yang menghendaki kongres berlangsung sebelum Pemilu.²⁷ Perselisihan pendapat ini kemudian berkembang menjadi konflik yang mengakibatkan gagalnya PDI memilih formatur untuk menyusun kepengurusan yang baru.

Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam posisi kepemimpinan partai saja persaingan itu begitu sengitnya sehingga ada kelompok yang mempertahankan *status quo* dan di pihak lain ada kelompok yang menghendaki proses alih kepemimpinan sesuai dengan konstitusi partai. Dan bagi kedua partai, posisi kepemimpinan partai merupakan jalan terpendek untuk meraih posisi di lembaga legislatif, terutama DPR.

²⁶Lihat, Djohermansyah Djohan, "Pola dan Masa Depan Perimbangan Kekuatan Politik di DPR," makalah sumbangan pada Seminar dan Kongres Nasional I AIPI, 7-9 Desember 1987, tabel halaman 11.

²⁷*Tempo*, 18 Januari 1986.

Konflik-konflik dalam PPP yang menyangkut "perebutan" kursi Ketua Komisi VII DPR antara unsur NU dan MI (Muslimin Indonesia) pada tahun 1980, kasus DCS PPP untuk Pemilu 1982 pada akhir 1981 antara kedua unsur yang sama, serta pertikaian antara kelompok J. Naro dengan Soedardji mengenai perubahan pimpinan F-PP di DPR pada tahun 1984, sekurang-kurangnya bisa ditinjau dari sisi pandang ini. Begitu juga halnya konflik dalam tubuh PDI antara Sanusi/Usep dan Isnaeni/Sunawar (1978), konflik menjelang kongres maupun pertikaian antara Kemas Fachrudin cs dan DPP (1987) - lihat Lampiran.

ALIENASI POLITIK

Salah satu aspek menarik dari fusi partai 1973 adalah bahwa penggabungan sembilan partai menjadi dua partai "baru" itu sebenarnya lebih didorong oleh faktor luar, dalam hal ini desakan pemerintah serta perubahan politik nasional, daripada faktor yang berasal dari dalam masing-masing partai itu sendiri. Kenyataan ini mengakibatkan rendahnya tingkat integrasi di antara unsur atau eks partai yang ada. Dalam PPP, misalnya, meskipun keempat unsur yang berfusi ke dalamnya merupakan eks partai-partai Islam, hal itu tidak berarti bahwa persepsi agama dan pandangan politik mereka juga sama. Begitu juga halnya dengan PDI. Di dalam partai ini perbedaan-perbedaan itu bahkan begitu tajam, sehingga sejak awal kelima unsur yang bergabung sebenarnya telah memendam benih-benih konflik.

Posisi yang kurang menguntungkan ini sebenarnya sangat disadari oleh kalangan partai sendiri, sehingga sebagian dari mereka lebih memilih bersikap "akomodatif" dalam perilaku politiknya.²⁸ Sebagian yang lain memang mencoba bersikap "radikal" dalam upaya mempertahankan kebanggaan historis sebagai aktivis partai. Tetapi seperti yang dapat disaksikan, politisi yang memilih pola perilaku semacam ini umumnya tersingkir atau disingkirkan dari panggung politik Orde Baru. Sebagian kasus konflik dalam tubuh PDI maupun PPP sebenarnya bisa ditinjau dari segi ini, yaitu tarik-menarik serta benturan antara kepemimpinan partai yang cenderung akomodatif di satu pihak dan kepemimpinan yang cenderung "radikal" di pihak lain.

²⁸Lihat, Fachry Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimina, "Merosotnya Aliran dalam Partai Persatuan Pembangunan," dalam *Prisma*, No. 12 (Desember 1981): hal. 24-43; juga Kaisiepo, "Dilema Partai Demokrasi Indonesia." Mengenai sikap ini dalam tubuh PDI, lihat pula Marcellianus Djadiyono, "Strategi dan Taktik PDI dalam Mempertahankan Eksistensinya sebagai Kekuatan Sosial Politik di Indonesia," Skripsi Sarjana FIP-UNAS, 1985.

Meskipun politisi akomodatif itu dapat bertahan dan bahkan cukup kuat, hal itu tidak berarti mereka bisa sesegera mungkin mengantisipasi arah dan kecenderungan politik nasional yang tengah berlangsung. Hal ini disebabkan oleh sekurang-kurangnya tiga hal. *Pertama*, politisi partai memang tidak terlibat dan dilibatkan dalam proses penataan kehidupan politik. Walau secara formal kehadiran partai dan politisi partai diakui, mereka tidak menjadi bagian dari lingkaran elit penentu²⁹ dalam struktur politik. Indikasi ini dapat dilihat misalnya dalam proses pembuatan undang-undang (UU) pada umumnya dan UU mengenai bidang politik pada khususnya.³⁰

Kedua, adalah ketidakpastian arah pembangunan sistem kepartaian itu sendiri. Di satu pihak ruang gerak partai dibatasi, baik secara formal melalui UU yang berlaku maupun secara informal melalui lembaga "restu," *clearance*, dan sejenisnya dalam seleksi kepemimpinan partai. Di pihak lain, partai diminta serta diimbau agar bisa lebih mandiri dan berperan lebih aktif dalam pembangunan. Di samping itu, secara formal partai diakui mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Golongan Karya, tetapi tidak memperoleh keleluasaan yang sama dalam merangkul birokrasi.

Dilema ini secara konseptual akan bermuara pada pertanyaan sistem kepartaian yang bagaimana yang hendak dibangun? Dari segi jumlah sistem yang dianut itu tampaknya masih bersifat *multi-party*, namun sistem itu mengarah pada apa yang disebut "sistem partai yang dominan" di mana Golkar tampil sebagai partai hegemonik.³¹

Ketiga, adalah rendahnya tingkat kepekaan elit partai itu sendiri terhadap arah perubahan politik yang tengah terjadi. Hal ini tampaknya bersumber dari makin berkurangnya kalangan intelektual dan pemikir yang memilih karir sebagai politisi partai. Kecenderungan ini merupakan sesuatu yang wajar-

²⁹Untuk konsep "elit penentu," lihat, Suzanne Keller, *Penguasa dan Kelompok Elit*, terjemahan Zahara D. Noer (Jakarta: Rajawali, 1984).

³⁰Konsep atau rancangan UU umumnya berasal dari pemerintah yang sudah tentu merupakan hasil kerja birokrasi. Partai memang diberi kesempatan memberi sumbangan pemikiran maupun amandemen di DPR, yaitu ketika RUU diajukan untuk dibahas. Tetapi pada umumnya tidak ada perubahan mendasar jika kemudian RUU itu disahkan menjadi UU. Baca, misalnya, Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1985).

³¹Tentang konsep kepartaian seperti ini, lihat Duverger, *Partai-partai Politik dan Kelompok-kelompok Kepentingan*, cetakan pertama, diterjemahkan oleh Dra. Laila Hasyim (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hal. 40. Untuk diskusi menarik mengenai sistem kepartaian Orde Baru, lihat, Daniel Dhakidae, "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia," dalam *Prisma*, No. 12 (Desember 1981): hal. 3-23.

wajar saja jika diperhatikan bahwa serangan terhadap partai pada awal Orde Baru sebagian bersumber dari kalangan intelektual, khususnya yang tergabung dalam Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia (KASI).³²

Faktor-faktor yang dikemukakan di atas menempatkan politisi partai pada posisi bergantung pada kekuatan luar (terutama pemerintah) sehingga setiap perilaku politik yang tampil adalah dalam rangka memperoleh legitimasi dari pemilik kewenangan itu. Konflik yang menyangkut isu "modernisasi partai" Ridwan Saidi sehingga ia kemudian berseteru dengan J. Naro, dan pertikaian mengenai tanda gambar Ka'bah (1984) antara kelompok Soedardji/Syarifudin Harahap/BT Achda dengan J. Naro yang merupakan pertikaian yang memakan waktu cukup lama (hampir 7 bulan) dalam PPP, sekurang-kurangnya bisa dipahami melalui kecenderungan di atas. Begitu juga perbedaan pendapat menjelang Kongres II PDI (1981) antara Sunawar/Isnaeni lawan "Kelompok Empat" (Usep Ranawidjaja, Abdul Madjid, Ny. D. Walandaouw dan Zakaria Raib), dan konflik mengenai isu *secular state* yang bermuara pada kubu Sunawar Sukowati di satu pihak dan Hardjantho di pihak lain pada tahun 1984 (lihat Lampiran).

Di samping masalah kepemimpinan, sumber penting lain dari konflik menjelang muktamar atau kongres tampaknya adalah upaya masing-masing kelompok yang bertikai untuk merebut simpati pemerintah dengan harapan bahwa pemerintah akan memihak dan memenangkan salah satu dari mereka. Kecenderungan ini terlihat dari penyebarluasan pernyataan masing-masing pihak yang bertikai ke media massa sebelum hal yang sama dikemukakan dalam forum formal partai. Jika pemerintah tidak memihak salah satu dari mereka, konflik itu cenderung berlarut-larut dan menyita waktu yang lama. Begitu juga sebaliknya. Hal ini terlihat terutama dalam kasus PDI. Ketika pemerintah memilih Soerjadi sebagai Ketua Umum DPP yang baru,³³ pertikaian pun kelihatan berakhir, meskipun pilihan itu sebenarnya sekedar meredam konflik yang ada.

Semua ini pada dasarnya merupakan cermin keterasingan partai dan politisi partai. Apa yang menjadi arah dan kecenderungan pemilik kewenangan (baca: pemerintah) itulah yang dicoba diterjemahkan dan diinterpretasi pihak-pihak yang bertikai, baik dalam PPP³⁴ maupun PDI. Misalnya, apakah

³²Antara lain disuarakan oleh Adnan Buyung Nasution dan Mochtar Lubis. Lihat, Samsudin, et.al., *Seri Berita*, hal. 5.

³³Kongres III PDI gagal memilih formatur untuk menyusun kepengurusan yang baru. Akhirnya Soerjadi ditentukan oleh pemerintah menjadi formatur. Lihat, *Tempo*, 19 April 1986.

³⁴Bentuk lain keterasingan politik PPP terlihat dalam kampanye Pemilu 1987. Di satu pihak juru kampanye PPP mengakui partainya telah berasaskan Pancasila, tetapi di pihak lain masih

pemerintah masih membolehkan tanda gambar Ka'bah bagi PPP dalam Pemilu 1987, itulah yang agaknya dicoba diketengahkan Soedardji dan kawan-kawan sebagai *issue* untuk menjatuhkan Naro. Bahwa kemudian tanda gambar Ka'bah dianggap tidak sesuai dengan semangat GBHN 1983 tetapi J. Naro masih tetap bertahan, merupakan gambaran nyata bahwa kelompok atau pihak yang "kalah" tersebut hanya sampai pada tingkat bertanya dan menggugat: sejauh mana sebenarnya Naro masih mendapat tempat dan diper-tahankan oleh pemilik kewenangan.

IDEOLOGI POLITIK

Ideologi politik merupakan penuntun, pendorong, dan pengendali perilaku dan tindakan politik individu, kelompok, maupun bangsa.³⁵ Secara spesifik, ideologi politik yang dimaksud dalam tulisan ini menunjuk kepada perilaku dan tindakan politik kelompok, terutama di dalam pengelompokan ideologis seperti partai.³⁶ Suatu kecenderungan umum yang tidak dapat dihindari dalam kaitan ini adalah bahwa makin banyak perbedaan dalam ideologi politik itu, maka makin tajam pula kemungkinan konflik yang muncul dalam pengelompokan seperti itu.

Perbedaan-perbedaan yang ada dalam tubuh PPP dan PDI pada hakekatnya merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sifat fusi itu sendiri. Artinya, perbedaan itu adalah sesuatu yang telah hadir dan menjadi ciri serta identitas masing-masing eks partai yang tetap akan ada walaupun dilakukan fusi di antara unsur-unsur itu. Kenyataan seperti itu dengan sendirinya akan melahirkan perbedaan cara pandang dan cara menilai arah penataan politik yang berlangsung maupun hakekat pelaksanaan kekuasaan pemerintah Orde Baru.

Konflik dalam tubuh PPP pada awal 1980 yang bermula dari ketidak-hadiran anggota F-PP yang berasal dari unsur NU dalam rapat pleno pengesahan RUU Pemilu di DPR, sekurang-kurangnya bisa dilihat melalui aspek ini. Dalam kasus ini, bagi NU, politik pada hakekatnya merupakan bagian dari interpretasi keduniawian mereka terhadap agama. Sebab itu, seperti dikatakan Zamakhsyari Dhofier, tujuan-tujuan politik NU terdapat sepenuhnya

mengklaim PPP sebagai satu-satunya wadah politik Islam. Lihat, Syamsuddin Haris, "PPP, Asas Pancasila dan Penggembosan dalam Pemilu 1987," dalam *Ilmu dan Budaya*, No. 4 (Januari 1980): hal. 303-316.

³⁵Christenson, et.al., *Ideologies and Modern Politics*, hal. 3.

³⁶Partai sebagai "kelompok ideologis" diambil dari Duverger, *Sosiologi Politik*, hal. 267.

dalam tujuan keagamaannya, dan cita-cita politik organisasi ini hanya dapat dimengerti sebagai bagian dari cita-cita agama.³⁷ Dalam konteks ini NU melihat bahwa apa yang diperjuangkannya melalui RUU Pemilu, khususnya mengenai duduknya wakil orpol dalam Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS), merupakan masalah yang dianggap prinsipil.

Berbeda dengan pandangan di atas, kelompok MI melihat politik sebagai sesuatu yang begitu realistis, yang tidak berhubungan dengan ideologi, massa maupun ikatan keagamaan sebagai landasan perjuangan.³⁸ Barangkali pandangan semacam ini lahir dari kenyataan bahwa MI memang tidak memiliki basis kultural yang jelas, hal yang begitu berbeda dari NU. Bagi MI, satu-satunya sumber legitimasi adalah pemerintah, sehingga tidak mengherankan pula jika tingkah laku akomodatif (dalam PPP), pada umumnya lahir dari kelompok ini.

Dalam rangka ini barangkali bisa dipahami apa yang dilakukan NU pada saat rapat pleno pengesahan RUU Pemilu sebagaimana dikemukakan di atas. Artinya, perilaku itu bisa dipandang sebagai refleksi ideologi politik NU yang meyakini bahwa Pemilu dapat berlangsung dengan luber (langsung, umum, bebas dan rahasia) jika orpol ikut dilibatkan, sekurang-kurangnya dalam KPPS. Bahwa kemudian ideologi politik semacam itu kurang muncul atau dimunculkan dalam perilaku kelompok ini selanjutnya, tampaknya merupakan indikasi nyata betapa kuatnya arus deideologisasi dalam proses penataan politik yang tengah dilangsungkan pemerintahan Orde Baru. Dalam konteks ini bisa dimengerti mengapa pula NU setelah Pemilu 1982 berangsur-angsur bersikap akomodatif, suatu sikap yang bertolak belakang dengan perilaku ormas ini sebelumnya.³⁹ Di dalam perkembangan selanjutnya NU bahkan menjadi salah satu ormas terbesar pertama yang menyatakan dapat menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam Musyawarah Nasional Alim Ulama NU di Situbondo (Jawa Timur) pada akhir 1983.

Sebagai fusi dari eks partai-partai yang begitu berbeda, PDI sebenarnya memiliki potensi konflik yang lebih besar dalam hal ideologi politik. Namun

³⁷Zamakhshari Dhofier, *Tradisi Pesantren: Studi tentang Pandangan Hidup Kiyai* (Jakarta: LP3ES, 1980), hal. 170.

³⁸Perhatikan pandangan Soedardji dalam *Tempo*, 3 Oktober 1981. Juga, lihat, Syamsuddin Haris, "Konflik NU-MI dalam PPP," hal. 84.

³⁹Fenomen "radikalisme" dalam perilaku politik NU relatif muncul dalam dekade 1970-an, menyerupai perilaku politik Masyumi masa 1950-an. Hal ini, misalnya, diamati Mitsuo Nakamura dalam Mukhtar di Semarang (1979). Lihat, Nakamura, *Agama dan Perubahan Politik: Tradisionalisme Radikal NU di Indonesia* (Surakarta: Hapsara, 1982).

demikian karena unsur PNI begitu "besar"⁴⁰ dibandingkan dengan keempat unsur lainnya, maka konflik lebih merupakan fenomena "rutin" bagi unsur tersebut. Bisa dikatakan, hampir tidak ada konflik yang bersifat antar unsur, dalam arti konflik antara unsur yang satu dengan satu atau beberapa unsur lainnya dalam partai ini. Oleh karena itu konflik yang bisa dianggap perselisihan unsur adalah konflik Ahmad Sukarmawidjaja cs lawan Sanusi Hardjadinata cs yang terpolarisasi antara IPKI/Murba dengan PNI yang didukung Partai Katholik dan Parkindo (lihat Lampiran). Dan satu-satunya konflik yang bisa dianggap bersumber dari ideologi politik adalah antara Nico Daryanto/Soerjadi dan "Kelompok 17."⁴¹

Perbedaan cara pandang mengenai tempat agama dalam pendidikan ini tampaknya bersumber dari perbedaan interpretasi antara kedua kelompok yang bertikai mengenai kecenderungan rekayasa politik nasional setelah berlakunya asas tunggal. Bagi Nico Daryanto, berlakunya Pancasila sebagai satu-satunya asas mengandung arti bahwa agama menjadi masalah yang bersifat pribadi sehingga tidak perlu lagi dijadikan pelajaran wajib di sekolah-sekolah formal. Dalam kaitan ini, bagi "Kelompok 17" persepsi semacam ini dianggap "terlalu maju" sehingga akan membahayakan persatuan dan kesatuan nasional yang tengah dikembangkan pemerintah karena menyangkut masalah [agama] yang peka.⁴² Meskipun ada masalah lain yang ikut mempertajam perbedaan pendapat di antara kedua kelompok -- di antaranya yaitu tuntutan konflik menjelang Kongres III -- usul Nico Daryanto yang hendak diajukan ke BP-MPR tersebut sebenarnya menguak perbedaan-perbedaan yang relatif lebih mendasar di dalam tubuh PDI sendiri. Dalam hubungan ini, perbedaan cara pandang mengenai hubungan agama dengan politik serta perbedaan interpretasi atas berlakunya asas tunggal bisa disebut sebagai sumber konflik di antara kedua kelompok. Dengan demikian terlihat bahwa

⁴⁰Dalam Pemilu 1955 PNI memperoleh suara 22,3% sedangkan empat unsur lainnya dalam PDI hanya meraih 6,5%. Lihat, Alfian, *Hasil Pemilihan Umum 1955 untuk Dewan Perwakilan Rakyat* (Jakarta: Leknas-LIPI, 1971), tabel II hal. 9. Tetapi dalam Pemilu 1971 perolehan PNI merosot drastis menjadi 6,9% sedangkan total perolehan Parkindo, Partai Katholik, IPKI, dan Murba 3,1%. Lihat, Samsuddin, et.al., *Seri Berita*, tabel IV hal. 154-155.

⁴¹Konflik ini bermula dari munculnya konsep Nico Daryanto, Sekjen DPP PDI yang juga Ketua F-PDI di MPR, yang mengusulkan dihapusnya pendidikan agama di sekolah-sekolah formal. Meskipun usul/konsep itu ditolak Badan Pekerja MPR, konsep itu sendiri ditentang oleh ke-17 orang anggota F-PDI lainnya. Lihat, *Tempo*, 5 Desember 1987. Mengenai konflik kedua pihak ini, lihat juga, *Masalah dan Prospek Organisasi Politik Peserta Pemilihan Umum setelah Pemilu 1987* (Laporan Tahap III Proyek Penelitian Pemilu 1987), kerjasama Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI dengan Ditjen Sospol Depdagri RI, Januari 1988, bab V, hal. 154-199.

⁴²*Ibid.*

perbedaan cara pandang mengenai hakekat kekuasaan dan pelaksanaannya, dalam hal ini rekayasa politik oleh pemerintah Orde Baru, akan melahirkan perilaku politik yang tidak bersesuaian yang pada gilirannya bermuara pada suatu konflik.

INTENSITAS KONFLIK

Apa yang menarik dari uraian yang dikemukakan sebelumnya adalah bahwa posisi partai yang kurang menguntungkan melahirkan ketergantungan kedua partai pada arah penataan politik yang tengah berlangsung. Di sisi lain kenyataan ini selanjutnya mengakibatkan lemahnya posisi partai jika berhadapan dengan pemerintah. Ini berarti bahwa pola perilaku dan tindakan partai pun harus menyesuaikan diri dengan tuntutan "budaya politik baru" yang mengacu pada stabilitas politik sebagai landasan perbaikan kehidupan ekonomi. Alfian mengidentifikasi pola perilaku baru yang dikehendaki itu sebagai "rasional persuasif," sedangkan pola perilaku yang kurang disukai adalah yang bersifat "emosional konfrontatif."⁴³

Implikasi dari kehendak dan tuntutan tersebut adalah bahwa semangat dan sikap yang cenderung radikal dalam tubuh partai harus digantikan oleh sikap yang lebih akomodatif serta dapat menerima tuntutan baru itu. Dalam konteks ini, konflik-konflik dalam tubuh PPP dan PDI pada hakekatnya merupakan pergeseran tipologi kepemimpinan dalam tubuh kedua partai, dari kepemimpinan dengan perilaku yang kurang disukai menjadi kepemimpinan partai yang dapat menyesuaikan diri dengan tuntutan baru tersebut.⁴⁴ Di dalam hubungan ini pula barangkali bisa dipahami mengapa terlihat fenomena adanya campur tangan pemerintah dalam konflik di tubuh PPP maupun PDI, yaitu dalam rangka mengeliminir lahirnya kembali pola perilaku lama dalam kehidupan partai.

Oleh karena itu tidak mengherankan pula jika intensitas konflik di dalam tubuh kedua partai sangat tergantung kepada ada atau tidaknya campur tangan pemerintah di dalamnya. Makin cepat dan besar tingkat campur tangan itu maka kian cepat pula konflik dalam partai itu mereda, meskipun hal itu kemudian akan melahirkan benih konflik yang baru. Dalam kasus

⁴³Perilaku emosional konfrontatif adalah perilaku yang cenderung mengarah kepada mempertentangkan aliran dan ideologi golongan serta mau benar sendiri. Lihat, Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik*, hal. 89-92.

⁴⁴Bandingkan, Fachry Ali dan Iqbal AS, "Merosotnya Aliran," hal. 37-41.

"perebutan" kursi Ketua Komisi VII DPR antara NU dan MI dalam tubuh PPP misalnya, konflik dapat "diakhiri" setelah F-KP dan F-ABRI mendukung upaya Soedardji untuk meraih kursi tersebut dengan memenangkannya dalam rapat pleno pemilihan kembali pimpinan komisi. Begitu juga konflik di sekitar Kongres III PDI yang baru "berakhir" setelah turun tangannya Menteri Dalam Negeri Supardjo Rustam menentukan formatur untuk menyusun kepengurusan yang baru; konflik antara Sanusi Hardjadinata dan Isnaeni/Sunawar Sukowati yang "diselesaikan" BAKIN (1978); maupun konflik antara Hardjantho dan Usep Ranawidjaja yang "didamaikan" Kopkamtib pada tahun yang sama (lihat juga Lampiran).

Sebaliknya jika pemerintah cenderung "diam," konflik dalam tubuh partai pun cenderung untuk berlarut-larut dan menyita waktu. Perhatikanlah misalnya konflik antara Idham Chalid dan J. Naro dalam PPP mengenai pembentukan panitia muktamar atau konflik Soedardji cs dengan J. Naro mengenai tanda gambar yang berlangsung sejak akhir 1984 hingga Juli 1985. Kedua konflik yang disebut terakhir baru "selesai" setelah Naro ternyata lebih direstui daripada kelompok lainnya, meskipun dalam kasus tanda gambar justru pendapat kelompok Soedardji yang diterima, yaitu tanda gambar Ka'bah diganti dengan yang lain.

POLA KECENDERUNGAN

Dibandingkan dengan konflik partai di masa lalu, terutama konflik partai sepanjang apa yang diidentifikasi sebagai masa Demokrasi Liberal, kericuhan partai dalam masa Orde Baru memperlihatkan pola dan kecenderungan yang berbeda. Perbedaan pola itu terlihat dalam hal keterlibatan pemerintah, baik langsung maupun tak langsung, dalam konflik PPP dan PDI. Pada masa sebelumnya partai-partai, antara lain, bertikai untuk merebut posisi pemerintahan, maka sejak fusi 1973 pemerintah -- terutama dalam perannya sebagai penentu yang dominan arah perubahan politik nasional -- cenderung menjadi faktor yang melatarbelakangi berkembangnya konflik sehingga acap kali mempengaruhi intensitas konflik itu sendiri. Di samping itu, perbedaan pola tercermin dalam bentuk konflik yang terjadi. Jika pada periode sebelumnya konflik berlangsung internal suatu partai maupun antar partai, bahkan kadangkala melibatkan massa, maka dalam periode yang dikaji ini konflik terlokalisir secara internal dalam partai.

Kecenderungan yang disebut terakhir tampaknya disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, sistem kepartaian Demokrasi Liberal khususnya relatif

terbuka, sementara sistem kepartaian yang dikembangkan pemerintah Orde Baru cenderung bersifat tertutup. Misalnya, jika KHA Wachid Hasjim pada tahun 1952 bisa mendirikan Partai NU setelah kecewa dan keluar dari Masyumi, lalu, apa yang bisa dilakukan KH Jusuf Hasjim dan Mahbub Djunaidi setelah kecewa dan "keluar" dari PPP?⁴⁵

Kedua, perbedaan tempat partai dalam tatanan politik yang berlaku. Seperti disebut sebelumnya, jika di masa lalu partai memperoleh kesempatan untuk berkuasa dengan merebut posisi dalam pemerintahan, maka kesempatan itu hampir tidak pernah diperoleh lagi oleh partai pada masa kini. Implikasi lain dari faktor ini adalah perubahan mendasar sosok partai itu sendiri, dari "penguasa" menjadi sekedar "pemberi legitimasi," sekurang-kurangnya dalam arti ikut mempertahankan *status quo* kekuasaan.

Ketiga, mudahnya ideologi dan aliran pemikiran sebagai basis perjuangan partai di masa Orde Baru. Upaya memperjuangkan ideologi dan aliran pemikiran partai menjadi ideologi dan aliran pemikiran alternatif merupakan bagian yang tak terpisahkan dari konflik partai masa sebelumnya yang kini hampir tidak ditemukan lagi.

Ketiga faktor yang dikemukakan di atas pada gilirannya melahirkan kecenderungan-kecenderungan dalam konflik partai periode yang dikaji ini. Kecenderungan tersebut di antaranya adalah, *pertama*, konflik yang terjadi cenderung bersumber pada kepentingan pribadi dan kelompok daripada kepentingan partai ataupun kepentingan masyarakat yang dianggap "diwakili" oleh partai. Hampir semua konflik PPP dan PDI selama sepuluh tahun terakhir hanya berkisar di seputar masalah posisi/jabatan, baik di lembaga legislatif maupun di pucuk pimpinan partai. Momentum konflik yang hampir selalu berkembang menjelang Pemilu ataupun menjelang muktamar/kongres merupakan indikasi kecenderungan ini.

Kedua, sebagai konsekuensi kecenderungan pertama, hampir semua konflik yang terjadi sebenarnya menyangkut masalah yang tidak prinsipil, yang tidak bersinggungan dengan persoalan-persoalan yang bersifat mendasar

⁴⁵Walaupun melalui Muktamar Situbondo (1984) NU telah memutuskan untuk kembali ke "khittah 1926," yang berarti melepaskan diri dari kegiatan politik, sayap politisi NU seperti Mahbub Djunaidi dan Jusuf Hasjim sebenarnya masih ingin organisasinya terlibat politik. Kalau dibolehkan, Mahbub bahkan hendak mendirikan partai baru di luar tiga orpol yang ada. Lihat tulisan (kolom) Mahbub di *Tempo*, 7 November 1987.

seperti pemikiran-pemikiran alternatif yang berkenaan dengan persoalan yang dihadapi bangsa. Akibatnya, tidak mengherankan jika di forum seperti DPR, fraksi pemerintah (F-KP dan F-ABRI) kadangkala justru lebih "vokal" daripada F-PP dan F-PDI.⁴⁶

Ketiga, konflik atau kericuhan itu pada umumnya tidak mempunyai penyelesaian yang bersifat final. Artinya setiap kali konflik itu mereda, maka sisa-sisa pertikaian tadi merupakan benih yang kemudian melahirkan konflik yang baru. Hal ini tampaknya berkaitan dengan dominannya faktor pemerintah dalam konflik sebagaimana disebut di muka. Di sisi lain, keterlibatan pemerintah agaknya tergantung pada sejauh mana partai mampu lebih tampil dengan *low profile*, dalam arti mampu mengeliminir tumbuhnya "radikalisme" dan "perilaku politik lama" dalam tubuh partai. Dengan kata lain, konflik agaknya masih akan tetap menjadi bagian dari kehidupan PPP dan PDI selama kedua partai tidak bisa mengantisipasi arah perubahan dan kecenderungan politik nasional. Terutama setelah berlakunya asas tunggal pola konflik tampaknya akan bergeser dari pertikaian unsur dan kelompok menjadi perselisihan yang bersifat pribadi.

Lampiran I

PETA KONFLIK PPP

No.	Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
1.	Penolakan NU ikut mensahkan UU Pemilu (1980)	NU vs Non-NU	<ul style="list-style-type: none"> - NU menganggap Pemilu tidak akan LUBER jika orpol tidak dilibatkan dalam kepanitiaan, sekurang-kurangnya sebagai pengawas dalam KPPS - MI dan dua unsur lainnya (SI dan Perti) dapat menerima RUU Pemilu yang akan disahkan itu 	<ul style="list-style-type: none"> - Ideologi politik - Semi prinsipil

⁴⁶Sarwono Kusumaatmadja, Sekjen Golkar, bahkan mengatakan bahwa PPP "lebih Golkar dari Golkar." Lihat, *Panji Masyarakat*, No. 537 (21-30 April 1987): hal. 18.

Lampiran I (lanjutan)

No.	Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
2.	"Pernyataan Keprihatinan" 50 orang tokoh masyarakat yang disampaikan ke DPR (Petisi 50) (1980)	NU - MI	<ul style="list-style-type: none"> - Rachmat Muljomiseno dan Nuddin Lubis (NU) "mendukung dan dapat memahami" pernyataan 50 orang tokoh mengenai keprihatinan mereka dengan pidato tanpa teks Presiden Soeharto di Riau dan Cijantung (Jakarta) tentang tugas ABRI yang maha penting pada masa Orde Baru - Pihak MI yang disuarakan Soedardji mengancam pernyataan itu 	idem
3.	"Perebutan" kursi Ketua Komisi VII DPR (1980)	NU - MI	<ul style="list-style-type: none"> - NU dan MI masing-masing ingin menempati kursi Ketua Komisi VII. Sebelumnya (1979) MI minta kursi Ketua Komisi VII dan bersedia melepas kursi Ketua Komisi VIII dan Wakil Ketua Komisi APBN yang dipegangnya. Permintaan ini dikabulkan dan disepakati "dikembalikan" setahun berikutnya - Tahun 1980 NU menuntut kursi dikembalikan tetapi ditolak MI 	<ul style="list-style-type: none"> - Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipiil
4.	Pengajuan DCS PPP untuk Pemilu 1982 (1981/1982)	NU - MI	<ul style="list-style-type: none"> - Ketua Umum PPP J. Naro mengajukan DCS PPP untuk Pemilu 1982 tanpa sepengetahuan anggota DP lainnya, terutama kalangan NU - NU menolak DCS terutama pertimbangan kursi di dalamnya. NU protes ke LPU tetapi ditolak 	<ul style="list-style-type: none"> - Kelangkaan posisi & sumber - Tidak prinsipiil
5.	Sikap NU yang menuntut J. Naro agar menegakkan prinsip-prinsip musyawarah dalam partai (1983)	Idham Chalid/ Saifudin Zuhri/Imam Sofwan vs J. Naro	<ul style="list-style-type: none"> - J. Naro melakukan perubahan susunan DPP tanpa sepengetahuan Presiden Partai Idham Chalid dan Anggota DPP lainnya 	<ul style="list-style-type: none"> - Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipiil

Lampiran 1 (lanjutan)

No.	Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
6.	Pembentukan Panitia Mukhtar I (1984)	Idham cholid- vs J. Naro	J. Naro membentuk panitia muktamar dengan Ketua Darussamin tanpa sepengetahuan Idham selaku Presiden Partai, sehingga panitia itu dianggap tidak sah - Idham kemudian membentuk panitia tandingan dengan Ketua Dahrif Nasution	idem
7.	Pembahasan Pasal 18 ayat 1 RUU Pemilu mengenai tanda gambar orpol (1984-1985)	Soedardji/ Syarifudin Harahap/BT Achda vs J. Naro	- Kelompok Soedardji berpendapat jika PPP sudah terima asas tunggal maka tanda gambar Ka'bah yang berbau Islam harus ganti - Naro menganggap tanda gambar itu sudah menjadi keputusan muktamar	- Alienasi politik - Tidak prinsipil
8.	Kegagalan menggeser J. Naro dengan isu tanda gambar (1985)	"Kelompok 18" (Soedardji cs) vs J. Naro	- Soedardji menyusun kekuatan hingga berjumlah 18 orang. Kelompok 18 ini kemudian membentuk DPP tandingan dengan Syah Manaf sebagai Ketua Umum dan Syarifudin Harahap sebagai Sekjen	- Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil
9.	Dua kali perubahan pimpinan F-PP di DPR tanpa sepengetahuan DPP (1985)	Soedardji cs vs J. Naro	- Untuk memperkuat kelompoknya Soedardji mengadakan perubahan susunan pimpinan F-PP secara sepihak - Mereka yang tergeser (Imam Sofwan, Nurhassan Ibnu Hajar, Lukman Hakim, Djafar Siddiq) dibantu Naro membentuk F-PP tandingan berkantor di DPP	idem
10.	Isu "modernisasi partai" Ridwan Saidi	Ridwan Saidi- vs J. Naro	Ridwan berpendapat "formula-formula Islam" dalam PPP harus dibuang kalau memang PPP menerima asas tunggal. Ini diprotes Naro	- Alienasi Politik - Tidak prinsipil
11.	Pengajuan DCS PPP untuk Pemilu 1987 (1986)	Soedardji cs vs J. Naro	- Naro mengajukan DCS PPP untuk Pemilu 1987 dengan menggeser kelompok Soedardji	- Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil

Lampiran I (lanjutan)

No.	Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
			dari daftar - Soedardji membuat daftar lain tetapi "ditolak" oleh Mendagri	
12.	Surat DPW Sumut ke F-PP menginformasikan bahwa mertua Mardinsyah (Sekjen DPP PPP) "berbau PKI"	Soedardji cs - vs Mardinsyah/ J. Naro	Soedardji berkesimpulan bahwa Mardinsyah juga tentu "berbau PKI." Oleh karena itu selaku Ketua F-PP Soedardji kemudian merecall Mardinsyah dari keanggotaan DPR	idem

Sumber: Data konflik 1980-1982 diambil dari Fachry Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimima, "Merosotnya Aliran" serta Syamsuddin Haris, "Konflik NU-MI dalam PPP." Data konflik 1983-1985 diambil dari Juanda, "Konflik dalam PPP 1984-1985," Skripsi Sarjana FIP-UNAS, 1986. Data 1986 diambil dari *Tempo*, 30 Agustus 1986, 4 dan 11 Oktober 1986.

Lampiran II

PETA KONFLIK PDI

No.	Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
1.	Pembebastugasan Mh. Isnaeni dan Sunawar Sukowati dari Ketua Umum dan Ketua DPP PDI (1975)	Isnaeni/Sunawar vs Sanusi Hardjadi-nata/Usep Rana-widjaja	- Isnaeni/Sunawar tidak menghendaki Kongres I diadakan terlalu cepat mengingat baru saja fusi - Isnaeni/Sunawar tidak hadir dalam rapat DPP yang hendak membicarakan itu	- Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil

Lampiran II (lanjutan)

No.	Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
2.	Kongres I (1976)	Sanusi/Usep vs Isnaeni/Sunawar	- Saling mempengaruhi pihak DPD-DPD menjelang kongres - Dualisme kepemimpinan akibat konflik sebelumnya	idem
3.	Pengisian kursi Wakil Ketua DPR/MPR jatah F-PDI (1977)	Ahmad Sukarnawidjaja/Muhidin Nasution cs vs Sanusi/Usep (IPKI/Murba vs PNI yang didukung Parkindo dan Katholik)	- Perdebatan di sekitar calonan presiden - Terpilihnya Isnaeni jadi Wakil Ketua DPR/MPR melalui dukungan F-KP dan F-ABRI - Ahmad cs kemudian merombak DPP. Sanusi/Usep digantikan oleh Isnaeni/Sunawar masing-masing sebagai Ketua umum dan Ketua	- Kelangkaan posisi dan sumber/Alienasi politik - Tidak prinsipil
4.	Komposisi baru DPP setelah konflik "diselesaikan" oleh BAKIN (1978)	Sanusi Hardjadi-nata vs Isnaeni/Sunawar	- Isnaeni/Sunawar dibebastugaskan dari DPP karena dianggap meresahkan PDI - Selaku "mandataris PNI" Isnaeni/Sunawar membalas "memecat" Sanusi sebagai Ketua Umum DPP	- Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil
5.	Pembebastugasan Usep oleh Hardjantho Sumodisastro dan Sabam Sirait (Ketua dan Sekjen) dari jabatan Ketua DPP (1978)	Hardjantho Sumodisastro vs Usep Ranawidjaja	- Buntut konflik sebelumnya (Usep dianggap oleh Hardjantho cs memperuncing konflik dalam tubuh PDI)	idem
6.	Pra-Kongres II (1981)	Isnaeni/Sunawar vs "Kelompok Empat" (Usep, Abdul Madjid, Ny. D. Walandouw, Zakaria Raib)	- "Kelompok Empat" mempertanyakan keabsahan kongres karena utusan tidak dipilih melalui Konferensi Cabang, sedang Isnaeni/Sunawar berpendirian bahwa kongres sudah saatnya untuk mengurangi konflik PDI	- Alienasi politik/Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil

Lampiran II (lanjutan)

No. Kasus	Pihak yang Berkonflik	Materi Konflik	Sumber dan Sifat Konflik
7. Post-Kongres II: <i>Recalling</i> atas "Kelompok Empat" (1981)	DPP hasil kongres (Ketua Umum: Sanusi Hardjadinata vs "Kelompok Empat")	- "Kelompok Empat" menentang hasil Kongres II dan mempertanyakan kewenangan DPP <i>merecall</i> mereka dari DPR	- Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil
8. Pernyataan Ketua Umum DPP Sunawar bahwa Indonesia "negara sekuler" (1984)	Hardjantho vs Sunawar	- Pernyataan Sunawar bahwa Indonesia merupakan "negara sekuler" ditentang/diprotes keras oleh Hardjantho karena dianggap bertentangan dengan prinsip yang dianut dalam UUD 1945 - Hardjantho ingin "menggeser" Sunawar menjelang Kongres III	- Alienasi politik/Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil
9. Kongres III (1986)	Sunawar cs vs Hardjantho cs	- Sunawar (Ketua Umum) menghendaki kongres setelah Pemilu sementara Hardjantho menginginkan kongres sebelum Pemilu	- Kelangkaan posisi dan sumber - Tidak prinsipil
10. Permintaan DPP PDI agar Kemas Fachrudin, JC Palaoensuka dan Achmad Subagio mematuhi SK DPP No. 059/1986 tentang masa tugas maksimal dua periode bagi anggota F-PDI di DPR (1987)	Soerjadi/Nico Daryanto vs Kemas cs	- Kemas cs masih ingin duduk sebagai anggota DPR karena mereka terpilih di daerah pemilihan masing-masing, sementara DPP menganggap walau terpilih lagi harus tunduk pada SK DPP tersebut	idem
11. Konsep Nico Daryanto (Ketua F-PDI) mengenai pendidikan agama di sekolah formal (1987/1988)	Nico/Soerjadi vs "Kelompok 17"	- 17 orang anggota F-PDI di MPR menolak konsep Nico yang menghendaki penghapusan pelajaran agama di sekolah-sekolah formal karena akan membahayakan persatuan dan kesatuan nasional	- Ideologi politik - Semi prinsipil

Sumber: Data konflik diambil dari Kaisiepo, "Dilema Partai Demokrasi Indonesia." Djadiyono, "Strategi dan Taktik PDI" dan *Masalah dan Prospek Organisasi Politik*.

Krisis Indocina: Dimensi Regional dan Internasional

Juwono SUDARSONO

PENDAHULUAN

Pada waktu jalan buntu krisis Kampuchea telah melampaui tahun ke-9 pada akhir tahun 1987, kebanyakan pengamat tetap merasa skeptis mengenai kemampuan ASEAN untuk mengusahakan penyelesaian politis dengan syarat-syarat yang ditetapkannya sendiri sebagai penting bagi kredibilitasnya sebagai sebuah organisasi yang aktif. Sejak semula sudah jelas bahwa penempatan pasukan Vietnam di Kampuchea awal bulan Desember 1978 telah menghadapkan Muangthai serta negara-negara anggota ASEAN lainnya pada *fait accompli* militer di mana pengaruh mereka kecil, apalagi kemampuan untuk mengatasinya, dan bahwa tekanan diplomatik merupakan satu-satunya jalan yang terbuka bagi asosiasi itu.

ASEAN menyadari bahwa karena organisasi itu tidak dapat mengubah keseimbangan militer di Kampuchea dan benar-benar tidak dapat memaksa Hanoi untuk menyerahkan kekuasaannya atas pemerintahan di Phnom Penh, satu-satunya pengaruh yang dapat dipakai adalah mengenakan tekanan-tekanan diplomatik terus-menerus melalui serangkaian pertemuan baik secara bilateral, regional maupun internasional, sambil berharap bahwa biaya ekonomi serta militer dari pendudukan Vietnam di Kampuchea akhirnya akan

Diterjemahkan dari makalah yang berjudul "The Indochina Crisis: Regional and International Dimensions" yang disajikan pada *Second Quadrilateral Conference on Economic Policies, Political Trends, and Regional and Global Security Issues in the Pacific-Asian Region*, di Universitas California, Berkeley, 6-8 Januari 1988, yang disponsori oleh Institute of East Asian Studies (IEAS), University of California, Berkeley; Asia Pacific Association of Japan (APA), Tokyo; Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta dan Asiatic Research Center, Korea University, Seoul.

menyebabkan kesediaan pimpinan Vietnam untuk merundingkan *modus vivendi* yang dapat diterima oleh semua pihak yang berkepentingan, termasuk Uni Soviet dan RRC.

Karena itu, secara regional seluruh sejarah sengketa Indocina sejak awal 1979 tergantung pada satu tema tunggal: pihak mana yang akan membuka jalan lebih dahulu? Apakah ASEAN akhirnya harus mengakui pemerintahan Heng Samrin di Phnom Penh dengan melemahnya posisi diplomatiknya dalam pertemuan-pertemuan internasional dan pendapat umum dunia menyetujui secara diam-diam *Real-politik* dari kegigihan Hanoi? Atau apakah pimpinan Vietnam akhirnya mengakui bahwa pendudukan Vietnam di Kampuchea yang diiringi politik mempertahankan keunggulan melalui versi Vietnamisasinya terbukti merupakan harga yang terlalu tinggi untuk dibayar, dan karena itu meninggalkan maksudnya untuk mempertahankan perimeter keamanan di Kampuchea melalui kekuatan militer?

Tema dua macam strategi attrisi (*attrition*) yang berlawanan ini -- yang satu mengandalkan pada pandangan diplomatik, yang lain pada kekuatan militer -- telah senantiasa mengingatkan orang akan tak kunjung selesainya krisis Indocina dewasa ini. Sebagai tambahan pada dimensi regionalnya ialah bahwa Cina pada tingkat internasional telah tampil sebagai protagonis yang paling penting dalam seluruh hubungan krisis itu. Cina adalah sekaligus pelaku regional maupun internasional di Asia Tenggara, yang peranannya yang sangat penting dalam krisis Indocina itu dapat mempengaruhi setiap penyelesaian untuk condong pada salah satu kubu strategi attrisi yang saling bertentangan itu.

Analisis berikut ini akan meringkas rangkaian manuver diplomatik maupun strategi sejak krisis itu berkembang sepanjang tahun 1979-1986. Kemudian pembahasan akan difokuskan pada tawaran-tawaran yang lebih baru mengenai penyelesaian krisis Indocina itu, sambil menyoroti secara khusus faktor-faktor regional maupun internasional sejak Mikhail Gorbachev memegang tampuk pemerintahan dalam bulan Maret 1985. Meskipun krisis Indocina secara berselang-seling melintasi dimensi-dimensi subnasional, nasional, regional maupun internasional, gambaran yang jelas dari masalah yang termasuk dalam kategori-kategori ini tidak akan diusahakan.

DIMENSI REGIONAL 1: KEPENTINGAN KEAMANAN VIETNAM

Meskipun banyak pengamat menyalahkan Vietnam atas timbulnya krisis dalam tahun 1978-1979, mereka mengakui bahwa kepentingan-kepentingan keamanan Hanoi terancam bahaya di Kampuchea selama kurun waktu

1976-1978 yang kritis (dan kontroversial) itu. Pihak Vietnam khawatir bahwa pihak Khmer Merah, yang telah mereka perangi sejak masa Perang Indocina Kedua pada awal tahun 1970-an, condong ke pihak Cina dan bahwa dikepungnya Vietnam oleh satu milyar orang Cina dan rezim Khmer Merah yang agresif di Kampuchea akan mengancam rasa aman pihak Vietnam.¹

Mungkin orang-orang Vietnam telah membesar-besarkan kekhawatiran mereka akan pengepungan Cina serta kekuatan lain di Indocina yang bersedia turut membantu kepentingan strategi Cina dalam kawasan itu. Demikian pula, pihak Vietnam agaknya telah meremehkan kekhawatiran semua orang Kampuchea (tetapi sangat dinyatakan secara vokal oleh Pol Pot dan pasukannya) mengenai dominasi Vietnam dalam urusan Kampuchea. Sementara pimpinan Vietnam telah menegaskan pentingnya strategi yang terkoordinir antara pasukan-pasukannya dengan kesatuan-kesatuan Kampuchea dan Laos dalam perjuangan bersama melawan campur-tangan Amerika Serikat di Indocina, kenyataan menunjukkan bahwa permusuhan yang bersifat budaya telah mewarnai kebanyakan dari konflik yang timbul antara ketiga kelompok etnis ini pada waktu memuncaknya intervensi militer Amerika Serikat di Vietnam.

Apa pun yang menjadi alasannya, semakin jelas bagi pimpinan Vietnam selama kurun waktu 1976-1978 bahwa pemimpin-pemimpin Kampuchea tidak bersedia menerima gagasan Vietnam mengenai konsolidasi semua negara-negara Indocina setelah berakhirnya perang melawan Amerika Serikat. Pol Pot beserta kawan-kawannya semakin mengenal Vietnam sebagai ancaman utama bagi kedaulatan Kampuchea. Ketika pihak yang pro-Hanoi dari Khmer Merah kalah dalam perangnya melawan kelompok Pol Pot yang pro-Cina, tanggapan Vietnam mengenai ancaman terhadap keamanannya semakin meningkat. Pertikaian di perbatasan terus berlanjut selama 1977, yang memuncak pada waktu Pol Pot memperoleh dukungan militer dari Cina.²

Pembersihan terhadap kader-kader Khmer Merah pro-Vietnam yang semakin meningkat dan bukti yang semakin nyata bahwa Cina memang ditakdirkan untuk memegang peranan luar yang dominan di Kampuchea sebagai imbalan peranan Vietnam akhirnya menyebabkan pimpinan Vietnam mengambil keputusan untuk mendirikan sebuah pemerintahan sementara di

¹Untuk pembahasan tentang persepsi ancaman Cina terhadap Asia Tenggara, lihat Harry Harding, ed., *China's Foreign Relations in the 1980s* (Yale University Press, 1984). Persepsi Vietnam tentang Hegemonisme Cina diuraikan di Joseph Buttinger, *The Smaller Dragon* (Praeger, 1958).

²Untuk pembahasan terperinci tentang konflik perbatasan, lihat Nayan Chanda, *Brother Enemy* (Harcourt Brace Javanovich, 1986) terutama hal. 238-250 dan 258-262. Lihat juga William Duiker, *Vietnam Since the Fall of Saigon* rev.ed. (Center for International Studies, Ohio University, 1985).

Kampuchea pada awal Februari 1978. Dengan meningkatnya konflik di perbatasan dan karena perkembangan regional maupun internasional akhirnya telah memaksa Vietnam untuk menyerbu dan menduduki Kampuchea pada akhir Desember 1978, pembentukan rezim Heng Samrin pada awal Januari 1979 merupakan akibat logis dari masa kritis yang melibatkan hubungan Vietnam-Kampuchea pada tahun sebelumnya.

Walaupun para pengamat berbeda pendapat mengenai alasan sebenarnya dari provokasi Pol Pot terhadap pimpinan di Hanoi, agaknya masih merupakan hal yang masih dapat diperbincangkan mengenai apakah, mengingat keadaan pada saat itu, pimpinan Hanoi mungkin bersikap lebih hati-hati mengenai prospek dari konflik Vietnam-Kampuchea yang semakin memburuk menjadi hubungan Cina-Vietnam yang lebih gawat (dan berlangsung lama), yang akibatnya sampai sekarang masih ada. Apa pun yang menjadi motif semula, hasil akhir dari lingkaran persepsi terhadap ancaman dalam hubungan segitiga Kampuchea-Vietnam-Cina masih berkumandang dalam konflik yang tak kunjung berakhir dewasa ini antara Cina dan Vietnam tentang dominasi kehadiran regional Vietnam di Indocina.

Implikasi dari persepsi Vietnam tentang ancaman yang datang dari Cina dan Kampuchea dapat dilihat dengan jelas dari dua atau lebih masalah berlarut-larut yang dihadapi ASEAN dalam berusaha merundingkan penyelesaian Kampuchea. Di satu pihak, keinginan Vietnam untuk menjamin keamanan daerah-daerah yang bertetangga sebagai hal utama telah mendorong obsesinya untuk mengendalikan struktur, susunan serta arah dari rezim Kampuchea di Phnom Penh. Kekuasaan Vietnam atas Kampuchea (kadang-kadang dirumuskan sebagai "keunggulan"-nya atas kawasan Indocina atau "hubungan solidaritas khusus"-nya dengan klien setempat) telah menyulitkan Muangthai dan negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk menerima pengurangan pemerintahan Pol Pot dan digantinya dengan pemerintahan Heng Samrin.

Di lain pihak, pengendalian Vietnam atas keamanan Kampuchea membuat Cina sulit untuk menerima konsolidasi dari dominasi Vietnam di sebuah kawasan yang biasanya bersikap lunak terhadap kehendak Cina. Di samping dihina oleh negara tetangga yang bersikap menantang walaupun kecil, Cina lebih menyukai terpecah-pecahnya masing-masing unit pokok di Indocina sebagai ukuran dari visinya sendiri mengenai jenis tertib kawasan yang ingin dikembangkannya di kawasan ini.

Semua komplikasi ini telah menimbulkan lingkaran tuntutan dan tuntutan balik terhadap taraf keamanan yang akhirnya dibayangkan Vietnam bagi wilayah di sekitar negaranya. Kiranya dapat diasumsikan bahwa seandainya

konflik perbatasan Vietnam-Kampuchea telah terbendung dalam batas-batas yang dapat ditolerir, reaksi berantai yang menyebabkan Perang Cina-Vietnam pada bulan Februari 1979 tidak akan terjadi.

DIMENSI REGIONAL 2: KEPENTINGAN-KEPENTINGAN THAILAND

Setelah kemenangan tentara Komunis pada April-Mei 1975, Muangthai mengharap bahwa jalannya politik kawasan akan lebih menguntungkan sikap yang lebih independen terhadap masalah-masalah di kawasan itu. Pimpinan Thai tidak terlalu khawatir tentang perkembangan di Kampuchea selama mereka tidak secara langsung dihadapkan dengan ancaman militer dari pihak Vietnam, lawan tradisionalnya mengenai masalah-masalah di kawasan itu.

Ketika keseimbangan kekuatan di kawasan itu secara dramatis lebih condong ke pihak Vietnam, Muangthai mulai merencanakan serentetan reaksi yang secara garis besar merupakan peningkatan rasa aman Muangthai terhadap ancaman lebih lanjut dari Vietnam; meningkatkan dukungan semua anggota ASEAN dalam melancarkan diplomasi koalisi dengan mempersoalkan pendudukan Vietnam atas Kampuchea; mengusahakan dukungan diplomatik dan militer dari Cina untuk menghalangi penyerbuan Vietnam yang terus-menerus ke dalam wilayah Muangthai; dan mempertahankan dukungan diplomatik serta militer dari Amerika Serikat melalui pertemuan-pertemuan internasional dan bantuan keamanan.

Keberhasilan Muangthai dalam memperoleh dukungan dari sesama anggota ASEAN telah dipertahankan sejak negara itu untuk pertama kalinya menggunakan diplomasi koalisi pada tahun 1980. Karena tidak mampu mendesak pasukan Vietnam dari wilayah Kampuchea serta peranannya yang berkurang dalam menentukan pembagian kekuatan dalam Pemerintah Kampuchea, negara itu memberi bantuan militer kepada tentara perlawanan Khmer Merah baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dengan menggunakan tekanan diplomatik terhadap Vietnam, Muangthai berusaha untuk mencapai dua tujuan: (1) meneruskan masalah Kampuchea sebagai masalah yang sangat penting dalam pertemuan-pertemuan ASEAN; dan (2) memelihara hubungannya dengan dua anggota ASEAN yang sejak semula berbeda pandangan dengan ASEAN yang senada dengan sikap Cina dan Khmer Merah. Sebenarnya, Muangthai berusaha mempertahankan versinya mengenai menghabiskan tenaga lawan (*attrition*) yang bertujuan untuk menggunakan tekanan diplomatik, ekonomi dan militer terhadap Vietnam agar mau berunding untuk keluar dari kesulitannya.

Meskipun para pejabat Thai mengakui perbedaan dalam pandangan strategis masing-masing anggota ASEAN, mereka mengakui bahwa suatu front diplomatik bersama sangat perlu untuk mempertahankan strategi "Thai-dahulu" yang akan mencerminkan "wawasan ASEAN" secara keseluruhan. Untuk maksud ini, langkah-langkah diplomasi halus Muangthai membuatnya berhasil mendapatkan komitmen dari semua anggota ASEAN bahwa sebuah pelanggaran yang mendasar dari hukum serta praktek internasional telah dilakukan oleh Vietnam dengan penyerbuan dan pendudukannya atas Kampuchea dan bahwa Muangthai mempunyai hak (implisit) sebagai negara garis depan atas segala persoalan yang menyangkut masalah Kampuchea.³ Front diplomatik bersama ini telah diteruskan bahkan selama kurun waktu kritis medio-1984 ketika tentara Vietnam melancarkan serangan besar-besaran atas beberapa kubu pasukan perlawanan Khmer sepanjang perbatasan Muangthai-Kampuchea segera sesudah kegagalan Indonesia untuk membujuk Vietnam agar mau menerima hal-hal khusus yang berhubungan dengan masalah Kampuchea, yaitu untuk memilih penyelesaian pada tingkat kawasan yang terutama menyangkut negara-negara Asia Tenggara; masalah peran serta kubu Heng Samrin dalam proses-proses perundingan yang menuju ke penyelesaian; dan mengenai cara dan waktu penarikan mundur pasukan Vietnam dari wilayah Kampuchea. Sejak kegagalan Konperensi Internasional Tentang Kampuchea bulan Juli 1981 untuk menelorkan sebuah penyelesaian sebagai hasil perundingan, Indonesia ingin sekali memainkan peranan sebagai penengah utama tetapi telah ditolak mentah-mentah oleh Vietnam pada waktu kunjungan Menlu Vietnam ke Jakarta pertengahan bulan Maret 1984.

Bahkan setelah para Menlu ASEAN bertemu dalam bulan Mei 1984, untuk bersepakat bahwa Indonesia ditunjuk sebagai perantara (*interlocutor*), kepentingan Thai untuk terus berperan sebagai pelaku utama dalam ASEAN tetap dipertahankan. Sejauh Muangthai pernah bekerjasama dengan Cina secara informal dalam meningkatkan tentara Thai tanpa konsultasi langsung dengan negara-negara ASEAN lainnya, hal itu menunjukkan kemampuannya untuk mengadakan gerakan yang cukup mandiri dari pendekatan "konsensus belaka" yang membatasi.⁴ Lagipula, Muangthai mengandalkan dukungan militernya pada Amerika Serikat.

³Sukhumbhand Paribatra, "Irreversible History? ASEAN, Vietnam and the Polarisation of Southeast Asia," makalah yang disajikan pada Third US-ASEAN Conference on ASEAN in the Regional and International Context, Chiangmai, Januari 1985. Juga Chang Pao-Min, *Kampuchea Between China and Vietnam* (Singapore University Press, 1985).

⁴Kusuma Snitwongse, "The Issues for Consideration," makalah yang disajikan di Conference on Cambodia, Griffith University, Brisbane, 30 Juni-2 Juli 1986.

Secara keseluruhan, melalui bermacam-macam tahap prakarsa dan manuever diplomatik oleh ASEAN, yang meliputi konperensi regional melalui *proximity talks* yang dimaksudkan untuk membawa sebanyak mungkin pelaku dalam suatu kerangka kerja menuju ke penyelesaian politik, keunggulan Muangthai dalam menentukan wawasan ASEAN secara menyeluruh telah dipertahankannya dengan berhasil.

DIMENSI REGIONAL 3: FAKTOR CINA

Sejak semula, walaupun memberikan dukungan kepada Muangthai dengan bantuan diplomasi dan moral, negara-negara anggota ASEAN tidak mampu memberikan dukungan militer yang efektif kepada Muangthai yang dapat mempengaruhi secara berarti tingkah laku Vietnam di masa depan terhadap kepentingan Muangthai dalam mempertahankan kedaulatannya. Untuk tujuan ini maka politik Thai sengaja mengandalkan dukungan Cina sebagai kekuatan pengimbang. Sebenarnya, kepentingan nasional Muangthai mengharuskannya untuk memanfaatkan kedudukan geo-politik Cina sebagai negara besar satu-satunya yang bertetangga dengan Asia Tenggara semaksimal mungkin.

Peranan Cina yang sangat penting dalam masalah Indocina bukanlah hanya bersifat strategis. Lebih penting lagi, persepsi Cina tentang dirinya sendiri sebagai faktor penting yang ikut menentukan (jika tidak secara unilateral menentukan) masalah-masalah kawasan Indocina bersandar pada peranan historis dan tradisionalnya, yaitu peranan memaksakan penghormatan dari kawasan atau negara yang dipandanginya sebagai pembayar upeti.

Dukungan Cina kepada klik Pol Pot sepanjang konflik Kampuchea-Vietnam yang kontroversial tahun 1976-1978 telah menunjukkan hal itu. Sebelum adanya saling tuduh-menuduh antara Kampuchea dan Vietnam, Cina dengan agak gelisah telah melihat sifat anti-Cina dari Revolusi Vietnam jauh sebelum jatuhnya Phnom Penh dan Saigon ke tangan tentara komunis pertengahan tahun 1975. Kalau mula-mula bersikap menahan diri dalam menanggapi perlakuan terhadap orang-orang Cina yang menetap di Vietnam, pimpinan Beijing terpaksa memberi bantuan kepada tentara Pol Pot segera setelah diketahuinya bahwa bersamaan dengan sifat anti-Cina dari konsolidasi Vietnam berkat kemenangannya di Vietnam Selatan, pihak Vietnam mendapat dukungan dari Uni Soviet dalam usahanya untuk memantapkan pengaruhnya atas Kampuchea dan Laos.

Dari sudut pandangan Cina, penyatuan Vietnam Utara dan Selatan yang

secara resmi diumumkan dalam September 1976 merupakan suatu dilemma. Sengketa Cina-Soviet pada tahun 1970-an mencapai puncaknya dan pandangan bahwa persekutuan Soviet-Vietnam yang mengepung Cina dari arah Utara dan Selatan hanya memperkuat persepsi ancaman Cina sendiri. Masalah-masalah lain, terutama sengketa mengenai perbatasan-perbatasan teritorial, perselisihan di bidang ekonomi dan penganiayaan terhadap keturunan Cina di Vietnam telah memperkuat penilaian Cina tentang hegemoni Vietnam di Indocina. Dilihat dalam perspektif ini, posisi Kampuchea di dalam badai Cina-Vietnam ini semakin menonjol. Dilihat dari sudut pandangan Cina, segera setelah pimpinan di Hanoi memantapkan kekuasaannya atas bagian lain dari Indocina, Vietnam akan menjadi cukup mandiri untuk meningkatkan hubungannya dengan Uni Soviet dengan mengorbankan pengaruh tradisional Cina di kawasan itu.⁵

Kedudukan Cina di Indocina mungkin tidak akan dirugikan seandainya keunggulan (*primacy*) Vietnam dicapai dengan persetujuan diam-diam dari pihak Cina dan seandainya Kampuchea tetap bebas dan lepas dari Hanoi. Akan tetapi sebuah Vietnam yang dengan sengaja membiarkan hegemoni Vietnam dan Uni Soviet ikut menentukan masalah-masalah Indocina tidak dapat diterima oleh pimpinan Cina. Itulah sebabnya Khmer Merah tetap mendapat dukungan, terutama di bidang militer, untuk menghalangi rencana Vietnam tentang sifat tertib regional.

Apakah pihak Cina lebih mengkhawatirkan masuknya Uni Soviet ke dalam masalah dalam negeri Indocina daripada kebijakan Vietnam mengenai pengendalian ekonomi atas asset-asset keturunan Cina dalam Vietnam merupakan hal yang harus dipertanyakan. Kedua masalah itu memperkuat pandangan Cina bahwa naiknya pamor Vietnam harus diberi pelajaran. Dalam hal ini, pada titik tertentu ini provokasi Kampuchea terhadap Vietnam demikian hebatnya sehingga pimpinan di Hanoi berusaha mengatasinya dengan penyelesaian secara militer, yang pada gilirannya telah mempertajam perasaan Cina bahwa dirinya dihina oleh suatu negara saingan di kawasan itu.

Sebaliknya, Cina agakya tidak dapat mengendalikan konflik antara Vietnam dan Kampuchea, terutama akibat-akibat yang tidak dapat diramalkan dari manuever Pol Pot di dalam negeri yang menimbulkan serangkaian reaksi yang menyebabkan konflik senjata yang baru lagi di Indocina. Sementara negara itu taruhannya besar di Indocina, negara itu juga mengalami frustrasi karena tidak kuasa untuk menguasai perkembangan politik dalam negeri.

⁵Chang Pao-Min, *Kampuchea Between China and Vietnam*.

Sebelum eskalasi konflik Vietnam-Kampuchea, Cina telah berusaha untuk mempertahankan peranan Pangeran Sihanouk sebagai penengah pada akhir tahun 1960-an tetapi tidak dapat berbuat demikian tanpa mengurangi dukungannya kepada Khmer Merah sebagai usaha yang harus dilakukan untuk mengimbangi kekuatan Vietnam yang semakin besar di kawasan itu.

Demikian pula, Cina tidak mampu mengarahkan pengaruhnya atas jalannya hubungan Soviet-Vietnam yang muncul untuk kepentingan visinya sendiri mengenai kawasan itu. Himbauannya kepada Vietnam untuk hati-hati terhadap "hegemoni adikuasa" tidak dapat menghentikan konflik yang semakin memuncak antara Vietnam dan Kampuchea. Akhirnya, kekhawatiran Cina yang semakin besar mengenai keterlibatan Uni Soviet di Indocina memaksanya untuk meneruskan dukungannya kepada Khmer Merah, dan dengan demikian menyebabkan keterlibatan Soviet-Vietnam yang semakin meningkat dalam situasi dalam negeri Kampuchea yang menjengkelkan.⁶

Cina tetap bertahan dalam posisinya bahwa dalam konflik Kampuchea yang berkelanjutan itu posisi Khmer Merah tidak boleh diremehkan. Pada Konferensi Internasional mengenai Kampuchea tahun 1981 negara itu telah menentang perlucutan senjata semua pasukan Khmer. Demikian juga Cina telah menentang usul Malaysia pada tahun 1983 agar supaya negara-negara ASEAN berunding secara langsung atas dasar "5 plus 2," yang menunjukkan perlunya tidak mengikutsertakan Khmer Merah, meskipun untuk sementara, dalam proses perundingan. Sejak itu, pihak Cina secara terbuka dan secara pribadi bersikeras bahwa Khmer Merah adalah kekuatan yang paling besar melawan pemerintahan Heng Samrin dan pasukan Vietnam, dan sebab itu harus didukung jika perlawanan akan tetap dipertahankan.

Dengan berkembangnya konflik Kampuchea selama medio-1980-an, semakin jelaslah bahwa dalam konteks persaingannya dengan Vietnam untuk berebut pengaruh dan kekuasaan di Indocina, Cina semakin ingin bertahan mengenai tetap hadirnya Khmer Merah di masa yang akan datang dalam bentuk pemerintahan apa pun di Kampuchea yang merdeka. Meskipun diliputi rasa khawatir yang diakuinya tentang kehadiran Soviet di Afghanistan dan perbatasan Cina-Soviet, menjadi semakin jelas bagi banyak pengamat bahwa yang menjadi prioritas bagi negara tersebut adalah menentukan atas dasar syarat-syaratnya sendiri sifat dari penyelesaian di Indocina sebagai hasil

⁶Robert Ross, "Indo-China's Continuing Tragedy," pertimbangan buku mengenai Indocina dalam *Problems of Communism* (November-Desember 1986): hal. 86-96, memberikan tinjauan sekilas yang baik sekali mengenai hal ini dan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan ini.

perundingan. Memang strateginya untuk mengikat pihak Vietnam di Kampuchea, sambil melemahkan kemauan Vietnam untuk tetap tinggal di Indocina, dimaksudkan untuk menambah beban komitmen Soviet di dalam lingkungan pengaruh tradisional Cina.⁷

Sebaliknya, hanya sedikit yang dapat dilakukan Cina selain mengejar tujuannya untuk mengusahakan Kampuchea yang merdeka dan memperkecil pengaruh Soviet dengan ikut serta menerapkan strategi melemahkan kekuatan lawan (*attrition*) yang digunakan oleh negara-negara ASEAN. Selama awal tahun 1970-an, Cina telah berusaha memajukan Pangeran Sihanouk sebagai alternatif yang dapat diterima untuk menggantikan hegemoni Vietnam di Indocina yang dikhawatirkan itu, hegemoni yang didukung oleh proyeksi ekonomi dan militer Soviet. Ketika Le Duan mengunjungi Beijing bulan September 1975, Wakil PM Deng Xiao-ping ketika itu telah mendesak bahwa memerangi "hegemoni adikuasa" merupakan tugas penting yang dihadapi oleh segenap rakyat dari semua negara. Sepuluh tahun kemudian, tema ini tetap menjadi prinsip sentral politik luar negeri Cina di Asia Tenggara. Kendati munculnya "keluwesan baru" dari Gorbachev, kewaspadaan Cina terhadap munculnya dan konsolidasi "solidaritas Soviet-Vietnam" hanya membenarkan sikapnya yang menganut garis keras itu.

DIMENSI INTERNASIONAL

Dimensi Soviet dalam krisis Indocina dewasa ini telah disoroti dari keuntungan strategisnya secara keseluruhan terhadap Cina dan Amerika Serikat, lawan-lawannya yang utama dalam konteks persepsi Uni Soviet mengenai kerjasama strategis antara Cina, Jepang dan Amerika Serikat. Dilihat dari segi ini, mudahlah diduga bahwa akan mudah untuk membujuk Uni Soviet agar menekan pihak Vietnam berunding dengan ASEAN dan Cina tentang masalah Kampuchea. Memang, selama awal tahun 1980-an, pandangan dari beberapa ibukota ASEAN (terutama dari Jakarta) ialah bahwa Uni Soviet akan menjadi faktor penting dalam mencari penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak yang bersangkutan.

Menjelang akhir tahun 1985 telah menjadi jelas bahwa gagasan mengenai kompromi yang demikian itu tidak sesuai dengan realitas. Munculnya Mikhail Gorbachev bulan Maret 1985 dan setelah itu Konperensi Kerja Departemen Luar Negeri Soviet pada bulan Mei tahun yang sama, telah menimbulkan

⁷Lihat David P. Elliott, ed., *The Third Indo-China Conflict* (Westview Press, 1981).

spekulasi bahwa Uni Soviet akan bersikap lebih fleksibel dalam mendekati semua pihak yang terlibat dalam konflik regional utama di dunia ini.⁸

Kebijaksanaan konvensional yang muncul di permukaan selama 1986, terutama setelah pidato Gorbachev di Vladivostok tanggal 28 Juli 1986, adalah bahwa Uni Soviet ingin sekali mengurangi kerugian-kerugiannya dalam krisis Dunia Ketiga agar dapat memusatkan perhatian pada pembangunan ekonomi di dalam negeri. Pidato Vladivostok yang menyebutkan masalah-masalah utama di kawasan Asia-Pasifik dan mengandung isyarat-isyarat tentang perbatasan Cina-Uni Soviet, Afghanistan dan Kampuchea, dilihat sebagai suatu langkah yang penting ke arah kemungkinan kepentingan bersama di antara semua pihak yang bersangkutan dalam sengketa itu. Meskipun baru-baru ini para juru bicara Soviet telah lebih menunjuk pada "penyelesaian politis" daripada "yang tidak dapat diubah" mengenai kedua krisis regional di Asia, sampai sekarang belum dicapai suatu kompromi yang nyata.

Kesulitan dalam mempertahankan sumbangan positif dari peranan Soviet ialah bahwa peranan yang demikian itu mengandaikan suatu rangsangan yang tidak ada. Pertama-tama, hal itu mengandaikan bahwa tekanan Soviet pada Vietnam akan segera efektif. Lebih relevan lagi, hal itu mengandaikan bahwa tekanan yang demikian itu akan mengakibatkan ditarik mundurnya secara nyata pasukan Vietnam dari Kampuchea menurut yang digariskan oleh pelbagai usul ASEAN selama 1980-1985.

Kedua, hal itu mengandaikan bahwa tekanan Soviet terhadap Vietnam mengenai persoalan Kampuchea dapat dipisahkan dari aspek-aspek penting lainnya dari krisis itu, terutama mengenai akibat dari penarikan mundur pasukan Vietnam bagi Khmer Merah dan sifat fleksibel pihak Cina. Dengan perkataan lain, tekanan Soviet telah diberi bobot lebih besar daripada yang ditunjukkan oleh keadaan seperti yang terlihat dari segi Vietnam. Bagaimanapun juga, Vietnam akan selalu memandang kehadiran Khmer Merah di Kampuchea sebagai hal yang merugikan kepentingan keamanan mereka dan bahwa penilaian yang demikian itu akan lebih berat daripada tekanan yang mana pun dari sahabatnya di Moskwa.

Akhirnya, dimensi Soviet itu tidak dapat dipisahkan dari hubungan Moskwa dengan Cina sebagai lawan utamanya di Asia Tenggara (terpisah dari Indocina) secara keseluruhan. Vietnam telah condong ke pihak Uni Soviet se-

⁸*The Economist*, 7-13 Juni 1986.

jak 1975 dan lebih khusus ketika pergeseran-pergeseran geo-politik di kawasan Asia-Pasifik akhirnya memaksa pihak Vietnam untuk mengadakan perjanjian persahabatan dengan Uni Soviet pada bulan November 1978. Penegasan Vietnam akan kekuatan regionalnya dalam kurun waktu yang sama menyebabkan sikap keras Cina terhadap strategi Vietnam yang memasukkan pengaruh Soviet (dan karenanya persaingan Cina-Soviet) ke dalam kawasan itu. Secara singkat, masuknya Soviet ke dalam krisis Indocina tidak dapat dibatasi hanya pada masalah Kampuchea, tetapi meliputi konteks lebih luas dari kehadiran Soviet yang semakin meningkat di kawasan itu.⁹

Masalah pokok selama dua tahun sejak Gorbachev berkuasa berpusat sekitar apakah penyelesaian yang diusulkan dari semua pihak (ASEAN, PBB, Jepang, Australia) telah mempertimbangkan perhitungan Soviet mengenai kerugian prestise dan pengaruh seandainya negara itu menerima Kampuchea yang dijadikan negara netral. Hal ini pada gilirannya tergantung pada apakah penyelesaian yang telah dicapai pada tingkat regional (yang spekulasinya semakin gencar dengan meningkatnya harapan yang disebabkan oleh berubahnya pimpinan Vietnam pada bulan Desember 1986 dan dipertegas pada bulan Februari 1987) dapat dipisahkan dari masalah mengusahakan suatu pembalikan sikap bahkan bagi pimpinan yang lebih fleksibel di Moskwa di bawah pimpinan Gorbachev.

Lebih relevan lagi, suatu gagasan mengenai peranan yang lebih membatasi diri dari pihak Uni Soviet mengandaikan bahwa keterlibatannya dalam masalah Indocina muncul segera setelah konflik regional yang berkepanjangan itu. Kenyataannya sampai sekarang tampaknya bertentangan dengan pandangan ini. Pihak Uni Soviet mempunyai dua macam tujuan yang saling melengkapi. Pertama-tama negara itu ingin meningkatkan posisi strategisnya terhadap Amerika Serikat. Kejadian-kejadian yang sangat penting (dan kontroversial) bulan September-Desember 1978 menunjukkan bahwa persekutuan dengan Vietnam memberinya peluang untuk memperoleh fasilitas angkatan laut dan udaranya di Cam Ranh dan Danang sambil pada waktu yang bersamaan merupakan saingan yang berat bagi Cina.

Tujuan kedua ialah untuk mengepung Cina sebagai reaksi atas pandangannya tentang pengepungan oleh Cina, Jepang dan Amerika Serikat, yang menurut pandangannya telah dibangkitkan pada waktu pendekatan (*rapprochement*) Cina-Amerika tahun 1971-1972. Dalam konteks yang lebih luas

⁹Stephen Kaplan, *Diplomacy or Power* (Brookings Institution, 1981) dan Donald Zagoria, *Soviet Policy in Southeast Asia* (Yale University Press, 1982).

dari persaingan adikuasa, diperolehnya fasilitas militer di Vietnam (dan yang diperluas dengan pengaruh yang diperolehnya atas Laos dan Kampuchea) memang sesuai dengan pengorbanannya betapapun besarnya. Ketika kejadian-kejadian di Kampuchea di tahun 1977-1978 juga menyebabkan kekhawatiran yang semakin meningkat di pihak Vietnam mengenai keamanannya sendiri secara langsung, Uni Soviet makin lama semakin menjadi sumber bantuan ekonomi serta militer satu-satunya bagi pimpinan Hanoi. Kejadian-kejadian kebetulan dalam segitiga Soviet-Cina-Amerika di Indocina, terutama pada tahun 1977-1978, semakin membuat kehadiran Soviet di Vietnam menjadi suatu keharusan strategis bagi pimpinan Vietnam. Sifat dari kejadian-kejadian itu sendiri juga yang menyebabkan komitmen sejauh itu dari Soviet terhadap Vietnam -- dan kawasan itu secara keseluruhan -- jika dibandingkan dengan peranan Amerika Serikat yang sedang surut dan ragu-ragu. Bahwa Amerika Serikat sendiri merasa senang meninggalkan krisis yang muncul di pintu Cina dan ASEAN hanya menyoroti gagasan yang dibesar-besarkan mengenai ancaman Soviet di kawasan itu.

Sampai sekarang, pembicaraan Soviet-Cina yang berlanjut mengenai normalisasi hubungan antara kedua negara itu tidak membuahkan hasil yang berarti sehubungan dengan krisis Indocina. Pada bulan Februari 1987 terdapat spekulasi bahwa delegasi Soviet dan Cina dalam hubungan bilateral sedang mempertimbangkan dasar-dasar baru bagi sejumlah masalah yang berkaitan tetapi harapan itu musnah ketika pihak Cina mengulangi ketiga masalah yang sebelumnya telah disebut sebagai hambatan utama.¹⁰

Pada bulan April 1987, harapan akan perjanjian Cina-Soviet mengenai garis besar penyelesaian muncul kembali di Moskwa ketika kedua negara itu melangsungkan putaran ke sepuluh dari pembicaraan bilateral mereka. Baik Moskwa maupun Hanoi berspekulasi bahwa putaran baru dari pembicaraan itu bagaimanapun juga akan berguna. Petunjuk lebih lanjut dari garis Cina yang lebih lunak telah diumumkan kemudian oleh Ketua Cina dari Komisi Cina-Soviet tentang Kerjasama Ekonomi, Perdagangan dan Teknologi, Li Peng, dalam bulan Mei.

Perkembangan-perkembangan ini berlangsung segera setelah kunjungan Menlu Soviet, Eduard Shevardnadze, ke Muangthai, Australia, Indonesia serta ketiga negara Indocina pertengahan bulan Maret. Pernyataan-pernyataan Shevardnadze di Bangkok, Canberra dan Jakarta telah senantiasa didahului pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri Viet-

¹⁰*Asiaweek*, 19 April 1987, hal. 18-19.

nam bahwa Vietnam merupakan negara yang berdaulat dan merdeka, yang bebas untuk mengadakan hubungan luar negerinya. Pernyataan ini menggaris-bawahi kekhawatiran Hanoi bahwa tekanan Soviet di bidang ekonomi dan militer akan bersamaan dengan tekanan diplomatik dari pihak ASEAN, Cina dan negara-negara lain yang dikunjungi Shevardnadze.¹¹ Akhirnya, seperti ditunjukkan oleh komunike bersama Shevardnadze dan Nguyen Co Thach, ada penekanan pada keprihatinan Soviet agar bantuannya kepada Vietnam lebih "dimanfaatkan secara efisien," yang diartikan oleh para pengamat bahwa pimpinan Hanoi telah terpengaruh oleh tekanan dunia internasional secara bersama-sama yang telah ditimbulkan oleh perjalanan Shevardnadze itu.

Bagaimanapun juga, bahkan sebelum perjalanan Shevardnadze ke Asia Tenggara dan Australia, pimpinan baru Uni Soviet mengakui bahwa Indocina merupakan satu halangan yang paling besar untuk merealisasi normalisasi hubungan Cina-Soviet; itulah sebabnya mereka menghendaki sikap yang lebih fleksibel dari Vietnam. Mungkin sifat tidak fleksibel pimpinannya di Hanoi juga berasal dari Uni Soviet dalam hal hubungannya yang terganggu dengan ASEAN dan bertindak berlawanan dengan arah pidato Gorbachev di Vladivostok. Uni Soviet juga menyadari bahwa perasaan nasionalisme Vietnam dapat menyebabkan kemungkinan diperbaikinya hubungan ekonomi antara Jepang dan Amerika Serikat, yang akhirnya mengakibatkan berhasilnya pimpinan Vietnam mengusahakan hubungan yang lebih seimbang antara negara-negara besar di kawasan itu.

HUBUNGAN REGIONAL-INTERNASIONAL: MASALAH KONVERGENSI

Dengan mendekatnya pertemuan tahunan para Menlu ASEAN pada awal bulan Mei 1987, Pangeran Sihanouk mengumumkan bahwa dia akan mengambil cuti selama setahun sebagai Ketua CGDK (*Coalition Government of Democratic Kampuchea*). Reaksi awal dari tindakan ini berkisar dari rasa kaget sampai menerima secara diam-diam.¹²

Apa pun yang menjadi motifnya, cuti Sihanouk dimaksudkan untuk menyoroti saling terkaitnya hubungan regional-internasional Kampuchea itu.

¹¹*Asiaseek*, 22 Maret 1987. *Far Eastern Economic Review*, 26 Maret 1987.

¹²"Sihanouk Takes A Year's Leave," *Asiaweek*, 24 Mei 1987. Sejak pertemuan tahunan para Menlu di Singapura, Menlu Indonesia Mochtar Kusumaatmadja menyatakan optimismenya bahwa titik temu yang baru akan menghasilkan buah.

Lebih penting lagi, hal itu juga dimaksudkan untuk menggarisbawahi pilihan Sihanouk yang terbatas dalam usahanya untuk mencari penyelesaian dari seluruh kekusutan Kampuchea.

Seluruh krisis di Indocina itu, seperti juga dengan konflik-konflik regional lainnya yang menyangkut kepentingan negara-negara adikuasa, tidak mengandung bertemunya kepentingan yang diperlukan pada tingkat nasional, regional dan internasional untuk memungkinkan semua tingkatan konflik itu senantiasa terpusatkan pada suatu masalah khusus.

Vietnam dan ASEAN sejak semula, misalnya, berbeda dalam perumusan persoalan itu. Vietnam berpendapat sejak awal 1979 bahwa tidak ada hal seperti masalah Kampuchea bagi bangsa-bangsa lain di kawasan itu karena krisis Kampuchea sebenarnya timbul dari situasi domestik. Hak Pol Pot untuk memerintah telah berakhir karena tindakan-tindakannya yang kejam telah mendorong Heng Samrin untuk membiarkan penyerbuan Vietnam ke Kampuchea.

Tambahan pula, sikap Vietnam menuduh Cina sebagai bangsa besar dengan ekspansionisme dan hegemonisme yang menyebabkan seluruh Indocina terjerumus dalam krisis yang berlarut-larut. Hubungan khusus atau "blok persatuan" dikatakan merupakan keharusan jika ketiga negara Indocina hendak bertahan. Sampai 1984, pada waktu pertemuan para Menlu Indocina bertemu, Vietnam menolak adanya masalah Kampuchea seperti yang dirumuskan oleh ASEAN, Cina dan Amerika Serikat. Pertemuan para Menlu Indocina bulan Januari 1984 merangkum masalah itu menjadi suatu masalah yang menyangkut campur-tangan dari luar oleh Cina, penggunaan wilayah Muangthai oleh tentara perlawanan Khmer yang menambah ketegangan dan konflik dan hanya dengan sambil lalu menambahkan persoalan kehadiran tentara Vietnam di Kampuchea sebagai alasan yang sah.

Sebaliknya, ASEAN mengatakan pendudukan tentara Vietnam sebagai sumber penyebab dari masalah itu karena penyerbuan Vietnam melanggar hak rakyat Kampuchea untuk menentukan nasib sendiri. Persoalan ancaman tentara Vietnam terhadap keamanan Muangthai telah dirumuskan sejak Pertemuan Tahunan Para Menlu tahun 1979 sebagai membahayakan perdamaian dan keamanan seluruh kawasan.

Perbedaan yang begitu besar antara kedua posisi itu menjadi semakin menonjol jika usul-usul khusus yang berkaitan dengan masalah kedaulatan Kampuchea dikemukakan. Masalah-masalah sangat penting mengenai identi-

tas dari pihak-pihak yang berunding serta status mereka, masalah-masalah yang sesungguhnya yang harus dirundingkan serta waktu dan struktur dari proses demikian -- semua permasalahan ini mencerminkan bagaimana perumusan persoalan itu disajikan. Inti persoalan adalah tetap mengenai perimbangan kekuatan di Kampuchea dan seluruh Indocina yang pada gilirannya berkaitan dengan masalah keamanan seluruh Asia Tenggara.

"Cutti" Sihanouk telah menimbulkan kemungkinan bahwa suatu titik temu dapat diusahakan di semua jalur. Pertemuan Para Menlu ASEAN di Singapura pada pertengahan bulan Juni 1987 secara tentatif membicarakan titik temu yang demikian. Juga timbul harapan bahwa perkembangan yang demikian itu termasuk munculnya "unsur-unsur baru" dalam persamaan itu. Semuanya ini menunjuk pada fakta bahwa masalah sentral dari identitas pemerintahan Kampuchea, afiliasinya keluar dengan negara tetangganya yang terdekat serta kepentingan pihak Cina maupun Uni Soviet tetap merupakan masalah-masalah utama.

Peranan penting Sihanouk mungkin akan mengalami perubahan dengan berlangsungnya waktu. Sampai tanggal 29 Juli 1987, ketika Menlu Indonesia Mochtar Kusumaatmadja mengunjungi Kota Ho Chi Minh dan mengumumkan suatu *understanding* Indonesia-Vietnam mengenai *proximity talks* di antara "kelompok-kelompok" Khmer, pendirian ASEAN adalah bahwa pemerintahan koalisi di bawah Sihanouk tetap merupakan satu-satunya pemerintah yang dapat diterima dan sah di Phnom Penh.¹³ Pihak Vietnam tetap mempertahankan bahwa kubu Heng Samrin harus mengepalai pemerintahan Kampuchea sebagai hasil perundingan.

Suatu terobosan kecil, meskipun lemah, sehubungan dengan penyelesaian kompromi mengenai identitas bakal pemerintahan Kampuchea telah dicapai pada pertengahan bulan November ketika secara resmi diumumkan bahwa Sihanouk akan bertemu dengan Perdana Menteri Kampuchea, Hun Sen, di Fere-en-Tardenois. Pertemuan ini, yang pertama di mana Sihanouk telah secara langsung berbicara dengan wakil dari suatu "rezim boneka," adalah hasil tidak langsung dari kedua perkembangan baru-baru ini.

Pada tingkat regional sudah jelas bahwa perjalanan Hun Sen didorong oleh pimpinan Vietnam yang pada gilirannya telah mengalami tekanan berat

¹³Menlu Mochtar Kusumaatmadja mengalami kemunduran sementara ketika prakarsanya dihentikan oleh rekan-rekan Menlu ASEAN lainnya. Pandangan kementerian luar negeri Thai ialah bahwa prakarsa itu terlalu jauh, dengan hanya mendapat konsesi sedikit dari pihak Vietnam. *The Jakarta Post*, 20 Agustus 1987.

dari pihak Uni Soviet untuk bersikap lebih akomodatif terhadap Sihanouk. Pada gilirannya, Sihanouk, sekarang berumur 65, menurut pendapat kalangan luas, mempunyai keinginan untuk dapat meninggal di tanah airnya. Keputusannya untuk meninggalkan pihak koalisi perlawanan memungkinkan dia untuk bertindak bebas dari Khmer Merah.

Apa pun yang telah disepakati pada pertemuan di Fere-en-Tardenois, gagasan mengenai perundingan langsung antara Sihanouk dan Vietnam (mungkin dengan Menteri Luar Negeri Nguyen Co Thach di Paris pada bulan Desember 1987, yang seolah-olah datang sebagai peninjau pada Konperensi Partai Komunis Perancis) agaknya bukan lagi merupakan khayalan. Sihanouk sendiri percaya bahwa pembicaraan bilateral seperti ini dapat menuju ke penyelenggaraan konperensi internasional mengenai Kampuchea sesuai dengan apa yang digariskan oleh Konperensi Internasional Tentang Kampuchea tahun 1981 yang akan menjamin sebuah penyelesaian yang meliputi penarikan mundur tentara Vietnam dan pembentukan suatu pemerintah yang "merdeka, demokratis dan netral." Hambatan utama tampaknya adalah untuk menyetujui penempatan wakil Khmer Merah di dalam pemerintahan yang baru itu yang dapat diterima baik oleh Heng Samrin maupun pemerintahan di Hanoi, yang sudah dibersihkan dari "klik Pol Pot."¹⁴

Pada tingkat hubungan regional-internasional, sebagian besar tergantung pada posisi final pihak Cina. Cina mungkin berminat untuk mendukung pertemuan Sihanouk-Hun Sen, walaupun hanya untuk membantu proses pemulihan hubungan bersahabat dengan Uni Soviet. Penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kampuchea akan menandai semakin diperkuatnya peranan regional pihak Cina dalam masalah-masalah Indocina. Meskipun beberapa pengamat menduga bahwa Cina mungkin secara keseluruhan bukannya tidak senang jika perang berlarut-larut di Kampuchea, karena hal itu akan memperlemah musuh bebuyutannya di wilayah itu, prakarsa Sihanouk hanya akan menyulitkan posisi diplomatik Cina jika negara itu membuang kesempatan suatu penyelesaian politis yang berpusat pada wilayah yang telah begitu lama dibuahkan itu. Untuk pertama kalinya, usaha-usaha bagi suatu titik temu, meskipun tidak seluruhnya dengan dukungan bersama, agaknya merupakan pertanda baik bagi masa depan Indocina.

¹⁴*The Economist*, 28 November 1987.

Konflik Teritorial di Laut Cina Selatan dan Implikasinya Bagi Keamanan Regional

Endi RUKMO

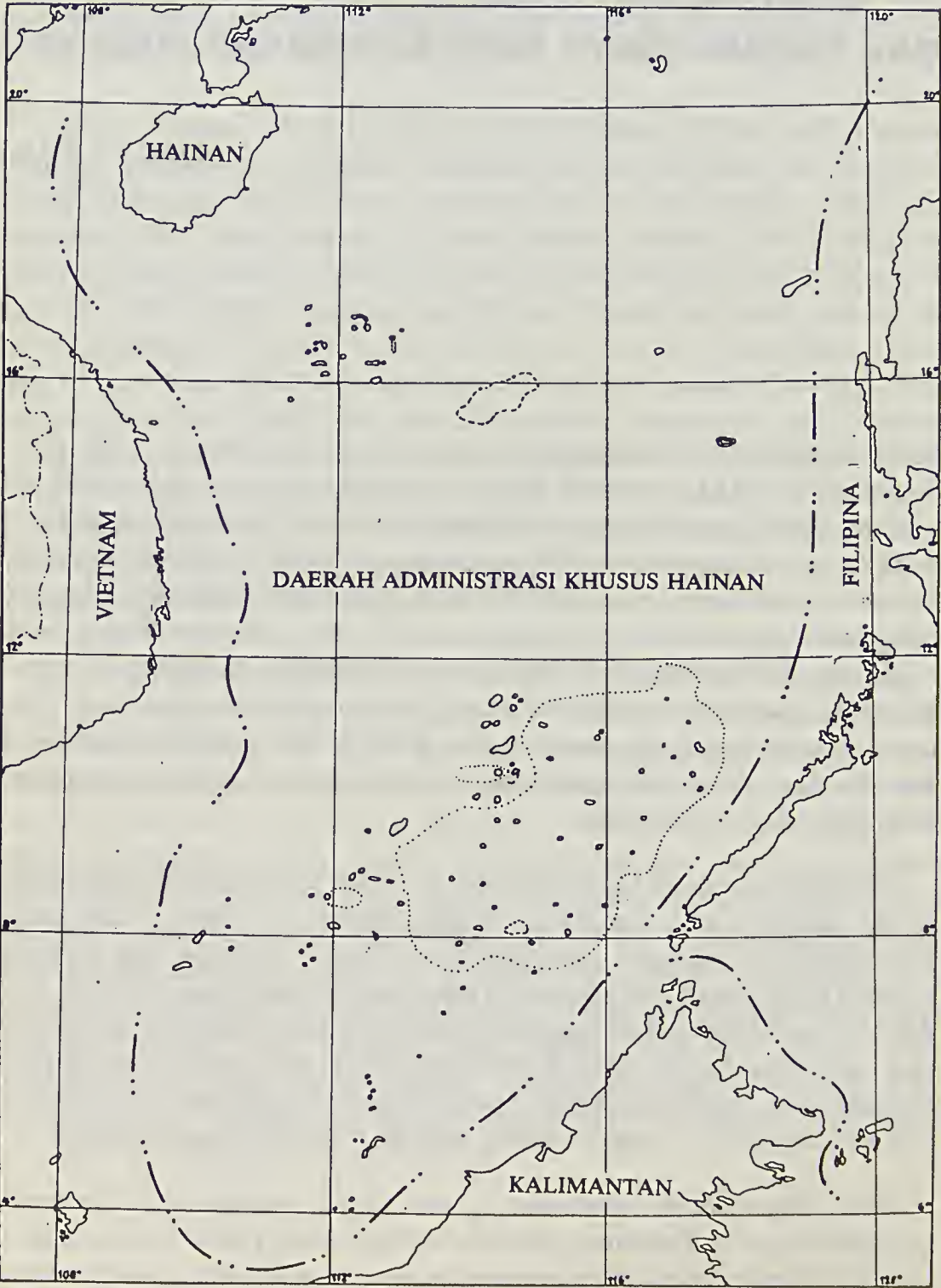
Sejak terjadinya tembak-menembak pada tanggal 14 Maret 1988 antara Angkatan Laut (AL) Republik Rakyat Cina (RRC) dan AL Vietnam di Kepulauan Spratly yang selama ini diklaim oleh banyak negara, ketegangan di wilayah itu terus meningkat. Akibat pertempuran laut itu Vietnam menderita beberapa pasukannya tewas dan 74 lainnya hilang serta kehilangan tiga kapal perangnya.¹ Berita-berita yang datang baik dari Hanoi maupun Beijing mengungkapkan bahwa kedua belah pihak yang bersengketa itu telah memperkuat satuan AL masing-masing di wilayah itu. Vietnam telah menyiagakan AU-nya untuk menghadapi segala kemungkinan. RRC telah mengirimkan sekitar 20 kapal perangnya dan menempatkannya di sekitar pulau-pulau yang baru saja berhasil direbut dari Vietnam.

Konflik teritorial di Laut Cina Selatan ini sebenarnya sudah berlangsung lama, terutama atas Kepulauan Pratas, Kepulauan Paracel dan gugus Macclesfield di dekatnya, dan Kepulauan Spratly. Serbuan atas beberapa pulau di Kepulauan Spratly itu sudah lama diperkirakan orang terutama sejak RRC berhasil merebut Kepulauan Paracel dari tangan Vietnam (Vietnam Selatan) pada bulan Januari 1974. Tetapi sejak saat itu RRC tidak segera menyerbu Kepulauan Spratly, meskipun negara itu telah menegaskan kembali klaimnya atas kepulauan itu segera setelah wilayah Paracel berhasil diduduki.

Jadi yang menjadi pertanyaan di sini adalah mengapa RRC menunda penyerbuannya ke Kepulauan Spratly dan baru tahun 1988 ini melaksanakan niatnya? Bagaimana sikap negara-negara besar yang mempunyai kepentingan di kawasan itu? Bagaimana sikap negara-negara pantai yang juga mempunyai

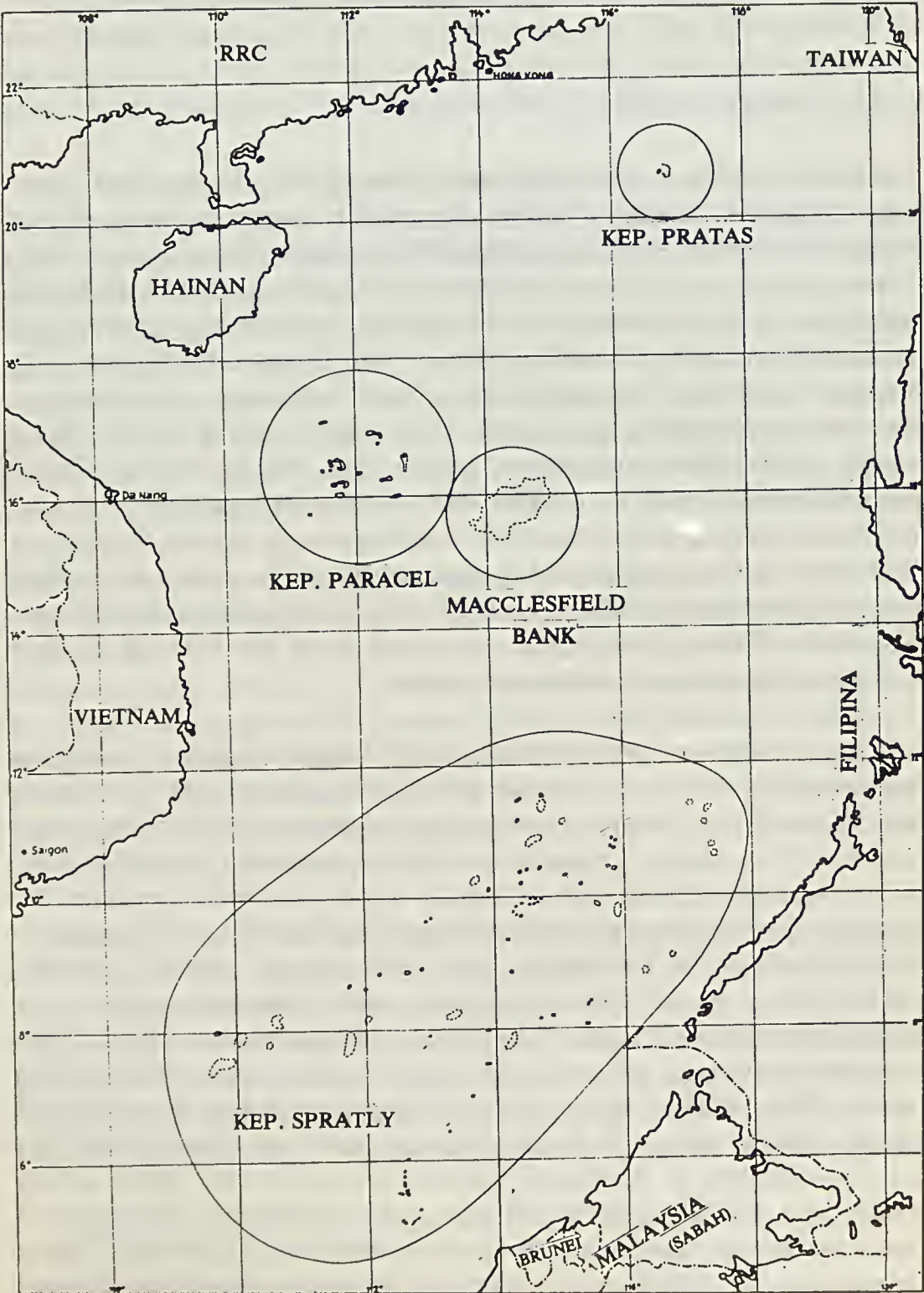
¹*Antara*, 25 Maret 1988.

Peta 1



..— Klaim Republik Rakyat Cina

Peta 2



Kepulauan-kepulauan yang Dipersengketakan di Laut Cina Selatan

klaim di wilayah Kepulauan Spratly seperti Taiwan, Malaysia dan Filipina? Yang terakhir adalah apa implikasinya bagi keamanan di kawasan Asia Tenggara?

DASAR-DASAR KLAIM

Sebelum menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, kiranya baik mengingat kembali alasan-alasan negara-negara pantai yang mengklaim wilayah-wilayah di Kepulauan Spratly terutama RRC, Vietnam, Malaysia dan Filipina. Kepulauan lain seperti Kepulauan Pratas dan Kepulauan Paracel tampaknya sudah bukan masalah lagi bagi RRC. Negara ini secara de facto telah berhasil menguasai Kepulauan Paracel meskipun sampai saat ini Vietnam tetap menuntut agar Cina mengembalikan wilayah kepulauan itu kepadanya. Sementara itu Kepulauan Pratas (lihat peta) yang terletak di sekitar 300 km sebelah tenggara Hongkong, 400 km sebelah barat daya Taiwan dan 500 km sebelah barat laut Pulau Luzon (Filipina), sekarang ini berada di bawah kontrol Taiwan setelah pada tahun 1947 diserahkan oleh Jepang. Tampaknya RRC belum mengganggu gugat kepulauan ini, mungkin karena wilayah itu dianggap perlu ditangani khusus berkaitan dengan kebijakan penyatuan kembali wilayah Taiwan. Hal ini juga terjadi atas pulau Itu Aba di Kepulauan Spratly yang hingga saat ini dikuasai Taiwan.

Kepulauan Spratly yang letaknya di sebelah selatan Kepulauan Paracel dan yang terdiri dari sekitar 500 pulau kecil dan karang juga diklaim RRC dengan alasan historis, yang merupakan satu-satunya alasan bagi Cina, karena alasan lain seperti letak geografis samasekali tidak bisa digunakan kecuali bila RRC telah berhasil menduduki salah satu pulau di dalam wilayah kepulauan itu. Kepulauan Spratly samasekali lepas dari landas kontinen daratan Cina. Menurut Cina klaimnya itu berdasarkan pada catatan-catatan sejarah, dokumen-dokumen kuno, peta-peta dan penggunaan untuk tempat persinggahan para nelayan ikan yang datang dari Cina. Menurut catatan-catatan sejarah Cina, sejak 2000 tahun yang lalu Laut Cina Selatan sudah menjadi jalur pelayaran mereka. Pada Dinasti Han dikatakan bahwa gambar Kaisar Wang Mang (3 Sebelum Masehi sampai 23 Sesudah Masehi) pada uang logam tertua Cina telah diketemukan di Kepulauan Paracel. Catatan sejarah dalam zaman Dinasti Han Timur (tahun 25-220) menyebutkan eksistensi pulau-pulau di Laut Cina Selatan. Demikian pula catatan sejarah yang ditulis dalam zaman Dinasti Sung (abad ke-8) menyebutkan banyak tentang Kepulauan Paracel. Kemudian dalam zaman Dinasti Mongol, ketika Kaisar Khublai Khan memerintahkan Jenderal Shih Pi mengadakan ekspedisi ke Selatan (Pulau Jawa)

tahun 1293, pasukan jenderal ini singgal dan beristirahat di kepulauan-kepulauan di Laut Cina Selatan yang dilaluinya. Kegiatan-kegiatan orang-orang Cina itu terus berlangsung dalam zaman dinasti-dinasti berikutnya dan dalam pemerintahan republik. Bahkan menurut catatan sejarah Cina, Kepulauan Paracel (*Xi Sha* dalam bahasa Cina) dan Kepulauan Spratly (*Nan Sha*) telah dicantumkan pada peta yang dibuat pada tahun 1430.²

Seperti halnya Cina, Vietnam juga mendasarkan klaimnya atas Kepulauan Paracel dan Spratly pada alasan historis. Tetapi di samping itu pihak Vietnam juga mendasarkan klaimnya atas kedua kepulauan itu pada kebiasaan-kebiasaan dalam Hukum Internasional. Menurut Vietnam, kedua kepulauan itu secara efektif telah diduduki sejak abad ke-17, ketika keduanya tidak berada dalam kedaulatan suatu negara. Pendudukan itu terus berlangsung sampai pasukan Cina menyerbu dan merebutnya. Hal ini telah ditegaskan kembali di dalam buku putih yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri Vietnam bulan April 1988. Pendudukan Vietnam pada abad ke-17 itu berdasarkan catatan dan peta yang dibuat oleh Do Ba Cong Dao pada abad itu. Dalam peta yang berjudul *Toan Tap Thien Nam Tu Chi Lo Doc Thu* (Peta Route dari Ibukota Keempat Penjuru), kedua kepulauan itu disebut dalam satu nama yaitu *Bai Cat Vang* dan ditempatkan di bawah pemerintahan distrik Binh Son. Di dalam *Bai Cat Vang* itu Kepulauan Paracel disebut *Hoang Sa* dan Kepulauan Spratly disebut *Truong Sa*. Kemudian secara terus-menerus kedua kepulauan itu dipertahankan oleh suatu satuan militer yang ditempatkan di sana pada zaman pemerintahan Dinasti Tay Son (1786-1802) dan Dinasti Nguyen (1802-1945). Bahkan pendiri Dinasti Nguyen, Kaisar Gia Long, telah menunjuk Pham Quang Canh untuk memimpin suatu brigade untuk mengadakan eksplorasi di Kepulauan Paracel pada tahun 1815.

Meskipun pihak Cina menyatakan bahwa ketika Vietnam menjadi protektorat Perancis telah diadakan suatu perjanjian antara Cina dan Perancis tahun 1887, yang memberikan kedua kepulauan itu kepada Cina, pihak Vietnam tetap menegaskan bahwa perjanjian itu telah menetapkan garis batas untuk daratan dan bukan pemilikan wilayah pulau-pulau di tengah samudera yang terletak beberapa ratus mil dari garis itu. Kemudian Vietnam juga menunjuk pada pendudukan kembali Kepulauan Paracel oleh Perancis pada tahun 1938,

²Lihat Selig S. Harrison, *China, Oil, and Asia: Conflict Ahead?* (New York: Columbia University Press, 1977), hal. 199-200; Choon Ho Park: "The South China Sea Disputes: Who Owns the Islands and the Natural Resources?", *Ocean Development and International Law Journal*, Vol. 5, No. 1 (1974): hal. 32. Lihat pula Dieter Heinzig, *Disputed Islands in the South China Sea* (Wiesbaden: Otto Harrassowitz, 1976), hal. 21-22.

setahun setelah penyerangan Jepang ke Cina, sampai Jepang menduduki kembali kedua kepulauan itu pada tahun 1939-1946.³

Setelah Perang Dunia II berakhir, kedua kepulauan itu menjadi sumber persengketaan yang semakin kompleks karena melibatkan banyak negara, khususnya Kepulauan Spratly. Menjelang akhir tahun 1946, Pemerintah Cina mengirimkan satuan tugas AL-nya ke kedua kepulauan itu untuk menunjukkan bahwa Cina-lah yang berdaulat atas kedua pulau itu, dan pada bulan Januari 1947 Kedutaan Cina di Paris mengeluarkan suatu pernyataan bahwa Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly adalah bagian dari wilayah Cina. Tetapi pernyataan itu diprotes oleh Perancis, yang kemudian mengirim AL-nya untuk merebut kedua kepulauan itu.

Persengketaan atas kedua kepulauan itu sempat dibicarakan dalam Konferensi Perdamaian di San Francisco tanggal 4-8 September 1951. Di dalam konferensi itu Uni Soviet mengusulkan agar kedua kepulauan itu diserahkan kepada RRC. Tetapi usul itu ditolak dengan perbandingan 46 suara menolak dan 3 suara mendukung. Akhirnya konferensi berhasil menandatangani suatu Perjanjian Perdamaian yang salah satu pasalnya, yaitu Pasal 2f dari Bagian II, menyebutkan bahwa Jepang menyatakan mencabut semua hak dan klaimnya atas Kepulauan Spratly dan Kepulauan Paracel.⁴ Dengan perjanjian ini kedua kepulauan tersebut tetap berada di bawah kekuasaan Perancis sampai negara ini mengembalikannya kepada Vietnam (Vietnam Selatan) di bawah provisi Perjanjian Geneva tahun 1954. Sampai awal tahun ini Vietnam menguasai sekitar 21 pulau. Catatan sejarah Vietnam ini dianggap sesuai dengan kebiasaan dalam Hukum Internasional yaitu Prinsip Efektivitas.

Tetapi Perjanjian San Francisco tersebut rupanya juga dimanfaatkan oleh negara-negara lain untuk menduduki pulau-pulau di Kepulauan Spratly. Dengan alasan bahwa dalam Perjanjian San Francisco itu tidak dikemukakan kepada siapa kedua kepulauan itu diserahkan, Filipina menyatakan kedua kepulauan itu sebagai wilayah tak bertuan (*terra nullius*). Oleh karenanya pendudukannya atas beberapa pulau di Kepulauan Spratly dibenarkan oleh Hukum Internasional (*res nullius*). Berdasarkan alasan ini pada tahun 1971 Filipina menduduki Pulau Kalayan (Pulau Kebebasan) dan kemudian memperluas pendudukannya keenam pulau lainnya, yaitu Pagasa, Parola, Kota, Likas, Lawak dan Patag.⁵ Sementara itu Malaysia dengan alasan historis dan

³*Ibid.*, hal. 22.

⁴*Ibid.*, hal. 39-40.

⁵Rodney Tasker, "Stake-out in the Spratlys," *FEER*, 24 February 1978, hal. 11-12.

alasan letak geografis juga mengklaim beberapa pulau di Kepulauan Spratly bagian selatan sebagai miliknya, dan sejak tanggal 21 Desember 1979 wilayah itu secara resmi dimasukkan ke dalam wilayah kedaulatan Malaysia. Dengan demikian masalah klaim teritorial di Kepulauan Spratly ini menjadi bertambah kompleks, terlebih-lebih setelah RRC berhasil menduduki beberapa pulau di Kepulauan Spratly yang diklaim oleh Vietnam itu.

KEPENTINGAN RRC

Sejak Partai Komunis berhasil merebut kekuasaan di Cina dalam bulan Oktober 1949, rezim komunis Cina terus berusaha menguasai kembali Kepulauan Spratly. Zhou Enlai sebagai Menteri Luar Negeri RRC pada tanggal 15 Agustus 1951 (hanya beberapa hari menjelang Konperensi Perdamaian San Francisco) menyatakan bahwa Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly adalah wilayah RRC, oleh karena itu Jepang harus mengembalikannya kepada RRC.⁶ Kemudian klaim ini ditegaskan kembali oleh Pemerintah Beijing ketika Menteri Luar Negeri Filipina, Carlos Garcia, menyatakan bahwa Kepulauan Spratly adalah milik Filipina dalam musim semi tahun 1956 dan pada tahun 1971 setelah Filipina berhasil menduduki beberapa pulau di Kepulauan Spratly dan menyatakan bersedia berunding dengan pihak Taiwan.⁷ Yang menjadi pertanyaan di sini adalah mengapa RRC pada waktu itu tidak segera menyerang dan menduduki wilayah yang diklaimnya itu?

Terdapat beberapa faktor yang mungkin menjadi pertimbangan RRC dalam menunda niatnya untuk menyerang wilayah itu. *Pertama*, sejak akhir dasawarsa 1960-an (setelah dibubarkannya Gerakan Revolusi Kebudayaan) RRC mulai merintis jalan untuk memperbaiki citranya di dalam masyarakat internasional, khususnya dalam hubungannya dengan negara-negara Barat, dan karena hubungan yang semakin memburuk dengan Uni Soviet, terutama setelah terjadi perang perbatasan tahun 1969. Perbaikan hubungannya dengan Amerika Serikat ditandai oleh Komunike Shanghai tahun 1972 dan kemudian diikuti oleh normalisasi hubungan dengan Jepang pada bulan September 1972. Sejak itu RRC membuka hubungan diplomatik dengan banyak negara Barat.⁸

⁶Heinzig, *Disputed Islands in the South China Sea*, hal. 39.

⁷*Ibid.*, hal. 42.

⁸Lihat Endi Rukmo, "Politik Luar Negeri RRC di Pasifik Tahun 1980-an," *Analisa* (Agustus 1982): hal. 710.

Sementara itu hubungannya dengan negara-negara ASEAN juga meningkat. Pada tanggal 2 Juni 1974 hubungan diplomatik antara RRC dan Malaysia diresmikan. Kemudian menyusul hubungan diplomatik dengan Filipina pada tanggal 11 Juni 1975 dan dengan Muangthai tanggal 1 Juli 1975.⁹ Perubahan kebijakan luar negeri RRC ini tampaknya menjadi pertimbangan dalam menyelesaikan sengketa Kepulauan Spratly.

Kedua, setelah RRC mengalami pergolakan politik di dalam negeri dan memuncak pada Revolusi Kebudayaan (1966-1968) kondisi AL RRC sangat memprihatinkan. Hal ini rupanya juga mempengaruhi niatnya untuk melakukan penyerangan ke Kepulauan Spratly. Serangannya ke Kepulauan Paracel tahun 1974 memang dilakukan tetapi hal itu tidak berarti AL RRC sudah cukup kuat. Serbuan RRC itu memanfaatkan situasi rezim Saigon (Vietnam Selatan) yang dapat dikatakan sudah hancur. Untuk menyerbu Kepulauan Spratly waktu itu, jelas RRC harus berpikir dua kali mengingat kekuatan laut negara-negara yang juga mengklaim wilayah Kepulauan Spratly seperti Taiwan, Malaysia dan Filipina, yang cukup kuat menghadapi serangan dari RRC, terlebih-lebih kalau negara-negara itu dibantu oleh negara-negara Barat sekutu mereka.

Ketiga, setelah tahun 1975 hubungan antara RRC dan Vietnam dapat dikatakan masih baik, sampai pada tahun 1978 ketika timbul masalah-masalah bilateral seperti pengusiran penduduk keturunan Cina, masalah perbatasan, dan invasi pasukan Vietnam ke Kampuchea yang berhasil mendepak rezim Khmer Merah dukungan Beijing. Hubungan kedua negara diperburuk dengan terjadinya invasi sekejap pasukan RRC pada bulan Maret 1979 dengan dalih memberi pelajaran. Tetapi buruknya hubungan itu ternyata tidak mendorong RRC melakukan serbuan ke wilayah Kepulauan Spratly yang diklaim Vietnam. Mungkin waktu itu dukungan Uni Soviet kepada Vietnam masih menjadi pertimbangan RRC, terutama setelah Vietnam dan Uni Soviet menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama pada tahun 1978, yang salah satu pasalnya (Pasal 6) menyebutkan bahwa: "apabila salah satu pihak diserang atau diancam serangan, maka pihak-pihak yang menandatangani perjanjian akan segera berkonsultasi dengan maksud untuk menyingkirkan ancaman itu dan mengambil langkah-langkah yang efektif dan tepat guna menjamin perdamaian dan keamanan."¹⁰

⁹Lihat idem, "Hubungan Antara Negara-negara ASEAN dan RRC," *Analisa* (September 1978): hal. 689-706.

¹⁰Seah Chee-Meow, "Kepentingan Uni Soviet di Asia Tenggara, Masalah-masalah Dalam Tahun 1980-an," *Analisa*, CSIS (Februari 1982): hal. 27.

Setelah sekitar sepuluh tahun membenahi AL-nya, mungkin RRC mulai yakin akan kemampuannya. Hal ini juga didukung oleh perkembangan-perkembangan yang terjadi di dalam hubungannya dengan Uni Soviet dan perkembangan di Kepulauan Spratly akhir-akhir ini. Menurut data *The Military Balance 1985-1986* yang diterbitkan oleh IISS, RRC sekarang ini telah menempatkan armada khusus yang ditugaskan di Laut Cina Selatan yang disebut Armada Laut Selatan di samping dua armada lainnya yaitu Armada Utara dan Armada Timur. Kekuatan Armada Laut Selatan ini berkekuatan 600 kapal perang termasuk 25 kapal selam, 200 kapal amfibi dan beberapa jenis kapal perang lainnya. Pangkalan utama armada ini berada di Zhanjiang, Shantou, Guangzhou, Haikou, Yulin dan Beihai. Sewaktu-waktu bila keadaan memaksa, armada ini bisa diperkuat oleh sekitar 800 kapal penangkap ikan dan kapal dagang untuk kepentingan angkutan logistik dan pasukan. Kekuatan ini sangat jauh berkembang jika dibanding dengan sepuluh tahun sebelumnya. Waktu itu Armada Laut Selatan hanya berkekuatan 270 kapal perang yang terdiri dari satu gugus tugas kapal pengawal (*escort*), satu satuan kapal pendarat dan satu satuan penyapu ranjau.¹¹

Sementara itu perkembangan baru terjadi seperti membaiknya hubungan antara RRC dan Uni Soviet. Kalau sepuluh tahun yang lalu RRC takut akan dukungan Soviet kepada Vietnam, saat ini dengan meningkatnya hubungan bilateral kedua negara rupanya RRC ingin memanfaatkan situasi untuk melaksanakan niatnya. Ternyata setelah RRC berhasil menduduki beberapa pulau "milik Vietnam" di Kepulauan Spratly pada pertengahan bulan Maret 1988, Uni Soviet mengambil sikap tidak mendukung Vietnam, tetapi menyerukan agar keduanya mau berunding untuk menyelesaikan konflik teritorial itu. Hal ini dinyatakan pula oleh Wakil Menlu Uni Soviet, Igor Rogachev, di Manila tanggal 25 Maret 1988.¹²

Dengan dua perkembangan itu, RRC tampaknya merasa mantap untuk melaksanakan niatnya merebut wilayah yang diklaimnya di Kepulauan Spratly. Kebetulan suatu perkembangan baru terjadi di Kepulauan Spratly, yaitu rencana Pemerintah Filipina untuk membuat suatu undang-undang yang akan menegaskan haknya atas Kepulauan Spratly pada akhir bulan November 1987. Hal ini segera mengundang reaksi RRC. Sejak itu RRC mengadakan manuver AL-nya ke kepulauan itu dan bahkan mengadakan latihan perang-perangan di sana. Tindakan RRC ini dianggap sebagai provokasi oleh Vietnam yang kemudian juga memperkuat AL-nya sehingga terjadi insiden tanggal 14 Maret 1988.

¹¹*The Military Balance 1969-1970*, hal. 38.

¹²*Antara*, 25 Maret 1988.

Insiden itu dimanfaatkan RRC untuk melaksanakan niatnya sehingga Vietnam tidak saja kehilangan pasukan dan kapal, tetapi juga beberapa pulau.

Tampaknya motivasi RRC menduduki Kepulauan Spratly kali ini bukan hanya kepentingan ekonomi, tetapi juga kepentingan strategi. Ditinjau dari segi ekonomi, wilayah Laut Cina Selatan diperkirakan tidak saja kaya akan ikan, atau minyak, tetapi juga sumber-sumber mineral lain yang sangat penting artinya bagi masa depan suatu negara. Setelah yakin bahwa wilayah Laut Cina Selatan ini kaya akan sumber-sumber energi, pangan dan mineral yang penting bagi pembangunan perekonomiannya (RRC selama ini secara kontinyu mengirimkan kapal-kapal peneliti ke wilayah itu) Pemerintah Beijing baru berani memutuskan untuk melakukan tindakan militer, tentu saja setelah memperhitungkan untung-ruginya. Sementara itu motivasi strategis di Laut Cina Selatan yang mendorong rezim Beijing untuk segera melakukan tindakan militer di wilayah Kepulauan Spratly mungkin adalah pertimbangan bahwa sudah saatnya bagi RRC untuk tampil mengimbangi Uni Soviet dan Amerika Serikat yang masing-masing sudah memiliki pijakan di kawasan ini.

Di samping itu RRC mungkin menganggap dirinya sudah saatnya untuk diperhitungkan dalam percaturan regional. Sampai saat ini kekuatan besar yang selalu diperhitungkan adalah Amerika Serikat, Uni Soviet dan kadang-kadang Jepang. Ketiga negara besar ini memang mempunyai kepentingan di kawasan ini. Dengan hadirnya RRC di Kepulauan Spratly mau tidak mau semua pihak yang berkepentingan harus pula memperhitungkan RRC baik untuk kepentingan regional maupun untuk kepentingan strategi global. Terlebih lagi kehadiran RRC itu terjadi dalam situasi perundingan kelangsungan hidup pangkalan militer Amerika Serikat di Clark dan Subic tidak menentu. Apakah kehadiran pangkalan itu akan tetap dipertahankan tergantung kepada perundingan antara Pemerintah Filipina dan Amerika Serikat yang saat ini sedang berlangsung. Mungkin serbuan RRC ke Kepulauan Spratly itu dalam hal ini menguntungkan Washington, karena dengan demikian Amerika Serikat mempunyai dalih untuk tetap hadir di kawasan ini mengingat kehadiran Uni Soviet di Cam Ranh Bay dan sekarang ditambah dengan kehadiran RRC yang masih tetap dianggap sebagai ancaman potensial oleh negara-negara ASEAN. Menurut berita terakhir pasukan AS di Filipina akan ditarik secara bertahap. Tetapi sampai kapan penarikan pasukan itu berakhir belum dapat dipastikan.

IMPLIKASI BAGI KEAMANAN REGIONAL

Sengketa di Kepulauan Spratly yang melibatkan banyak negara itu jelas mempunyai implikasi bagi keamanan regional di Asia Tenggara. Dua hal perlu

diperhatikan dalam kaitan ini, yaitu: pertama, sengketa itu melibatkan dua negara ASEAN, Filipina dan Malaysia, dan satu negara Asia Tenggara lainnya, yaitu Vietnam. Dengan demikian mau tidak mau negara-negara ASEAN juga akan ikut terkena dampaknya bila sengketa itu tidak dapat diselesaikan secara damai. Belum lama ini Pemerintah Malaysia telah menangkap 49 nelayan Filipina yang dianggap melanggar batas wilayah dan mencuri ikan di perairan Malaysia di wilayah Kepulauan Spratly. Seperti yang telah disebutkan di atas, Malaysia menguasai tiga pulau kecil di Kepulauan Spratly yaitu Terumbu Layang-layang, Terumbu Matanani dan Terumbu Ubi. Dalam bulan Mei 1983 Pemerintah Malaysia telah menempatkan pasukannya di Terumbu Layang-layang dan Terumbu Matanani dan dalam bulan November 1986 menambah kekuatannya di Terumbu Ubi. Pernyataan ini jelas merupakan penegasan kembali klaim Malaysia atas wilayah itu yang secara geografis letaknya dekat dengan pantai Serawak (Malaysia Timur), yaitu sekitar 300 km. Ini merupakan jarak terdekat bila dibandingkan dengan jarak kepulauan itu dari Filipina (\pm 400 km), Vietnam (\pm 500 km) dan Pulau Hainan, RRC (\pm 1.000 km) atau sekitar 700 km dari Kepulauan Paracel.

Setelah dalam bulan Desember Filipina merencanakan untuk mengundang klaimnya atas Kepulauan Spratly, dalam kunjungannya di RRC pada bulan Maret 1988 Presiden Cory juga sempat membicarakan masalah Kepulauan Spratly ini dengan para pemimpin Beijing. Sementara itu Filipina juga telah membicarakan masalah ini dengan pihak Vietnam. Bahkan di Hanoi tanggal 31 Maret 1988 telah disepakati suatu persetujuan tiga pasal antara Pemerintah Vietnam yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Nguyen Co Thach dan Pemerintah Filipina oleh Ketua Komite Pertahanan Nasional Parlemen, Jose Yap. Isi 3 pasal persetujuan itu adalah: (1) seluruh teritorial Republik Filipina dan Republik Sosialis Vietnam tidak akan digunakan oleh negara asing sebagai pusat permusuhan terhadap satu sama lain; (2) kedua negara tidak akan menggunakan kekerasan dalam menyelesaikan perbedaan mereka termasuk dalam menyelesaikan sengketa Kepulauan Spratly; (3) Filipina dan Vietnam akan tetap menjalin hubungan persahabatan untuk selamanya.¹³ Tetapi selama ini belum ada pembicaraan antara Pemerintah Filipina dan Pemerintah Malaysia untuk membahas masalah sengketa kepulauan ini. Yang jelas peningkatan militer di wilayah kepulauan ini pasti akan menimbulkan ketidakamanan di kawasan itu bila pihak-pihak yang bersengketa tidak segera mengadakan perundingan untuk menyelesaikan sengketa itu secara damai.

¹³Antara, 4 April 1988.

Hal kedua adalah pentingnya kawasan Laut Cina Selatan yang bersambungan langsung dengan perairan Asia Tenggara tidak saja bagi negara-negara ASEAN, tetapi juga bagi negara-negara besar. Jalur laut di kawasan itu secara ekonomi sangat penting bagi negara-negara Asia Tenggara, terutama negara-negara ASEAN mengingat semakin meningkatnya hubungan dagang negara-negara ASEAN dengan Jepang, Korea Selatan, RRC (Hong-kong) dan Taiwan. Ketidakamanan wilayah itu akan mempengaruhi angkutan laut baik yang datang dari negara-negara tersebut di atas ke negara-negara ASEAN atau sebaliknya.

Sementara itu bagi negara-negara besar, kawasan ini mempunyai arti strategis dan ekonomi. Pada dasarnya kepentingan negara-negara besar tidak selalu sama, karena mereka mempunyai dasar persepsi strategis yang berbeda mengenai kawasan Asia Tenggara. Amerika Serikat dan Jepang mempunyai kepentingan yang sama atas kawasan Asia Tenggara karena perairan Asia Tenggara sangat penting artinya bagi jalur suplai minyak mereka dari Timur Tengah. Jalur ini merupakan jalur terdekat baik dari Teluk Parsi ke Jepang, maupun dari Teluk Parsi ke California. Sekitar 50.000 tanker minyak lewat di perairan Asia Tenggara setiap tahunnya dengan mengangkut kurang lebih 1.890 juta barel minyak mentah ke Jepang dan sedikit kurang dari jumlah tersebut ke Amerika Serikat.¹⁴ Mungkin sekarang jumlah itu sedikit berkurang setelah minyak RRC bisa berkompetisi di pasar internasional dan teknologi baru bisa menghasilkan produk-produk yang hemat energi.

Bagi Amerika Serikat perairan Asia Tenggara juga penting artinya untuk kepentingan strategi globalnya. Perairan Asia Tenggara paling cocok bagi lalu lintas satuan AL-nya baik satuan tugas kapal induk maupun satuan tugas kapal selam nuklirnya (SSBNs) dari pangkalan mereka di Subic Bay, Okinawa dan Guam di Samudera Pasifik ke Samudera Hindia dan sebaliknya.

Sementara itu bagi Uni Soviet pun perairan Asia Tenggara juga sangat penting bagi jalur strategi militernya, terutama yang melalui Selat Malaka. Perairan ini adalah yang paling dekat jaraknya dari Vladivostok ke Samudera Hindia. Dengan dukungan pangkalannya di Cam Ranh Bay, Uni Soviet semakin memperkuat armada-armadanya yang ditugaskan untuk selalu membuntuti armada Amerika Serikat baik Samudera Pasifik maupun Samudera Hindia. Semua kegiatan intai-mengintai ini sering melewati Laut Cina Selatan dan perairan Asia Tenggara.¹⁵ Dengan demikian kehadiran dua superpower di Laut Cina Selatan dan perairan Asia Tenggara membuat masalah Kepulauan

¹⁴Jeremiah J. Sullivan, *Pacific Basin Enterprise and the Changing Law of the Sea* (Lexington: Publisher, 1977), hal. 120.

¹⁵Lihat Endi Rukmo, "Rezim Baru Dalam Hukum Laut dan Implikasinya Terhadap Kekuatan Laut di Asia Tenggara," *Analisa* (Agustus 1981): hal. 733-734.

Spratly semakin kompleks. Terlebih lagi bila diingat bahwa pihak-pihak yang bersengketa itu terdiri dari negara-negara yang selama ini menjadi sekutu atau teman salah satu superpower.

Bagi RRC penyelesaian damai atas sengketa Kepulauan Spratly sangat berguna, terutama bila negara itu menghendaki suatu hubungan yang tetap baik dengan negara-negara Asia Tenggara. Sikap agresif RRC hanya akan membuat negara-negara Asia Tenggara meninjau kembali usaha peningkatan hubungannya dengan RRC yang selama ini dilakukan.

Selama ini Vietnam sudah beberapa kali menawarkan perundingan damai kepada RRC, tetapi belum ada tanggapan positif dari pihak RRC. Mungkin invasinya ke Kepulauan Spratly itu untuk menekan Vietnam dalam masalah Kampuchea. Tetapi di Kepulauan Spratly RRC tidak saja berhadapan dengan Vietnam, melainkan juga Malaysia dan Filipina, dan yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa hadirnya RRC di Kepulauan Spratly itu berarti secara fisik militer RRC hadir di kawasan Asia Tenggara. Bagi ASEAN perkembangan ini cukup memprihatinkan, karena hal itu hanya akan menghambat gagasan ZOPFAN yang sejak tahun 1971 dilontarkan.

Sengketa Kepulauan Spratly itu memang tidak melibatkan Indonesia secara langsung. Tetapi dapat dikhawatirkan konflik itu menjalar ke wilayah Indonesia karena Indonesia sekarang ini juga menguasai beberapa kepulauan di Laut Cina Selatan seperti Kepulauan Badas, Kepulauan Tambelan, Kepulauan Natuna dan Kepulauan Anambas, yang letaknya berdekatan dengan Kepulauan Spratly. Sekarang hal itu memang belum menjadi sumber konflik. Tetapi mungkin konflik akan terjadi di masa mendatang terutama karena adanya pengaturan baru dalam Konvensi Hukum Laut Internasional yang telah disepakati oleh banyak negara pada bulan Oktober 1982.

Sumber konflik itu bisa berasal dari pergeseran batas wilayah seperti klaim *Exclusive Economic Zone* atau wilayah ekonomi eksklusif 200 mil yang diatur pada Bab V Pasal 55-60 Konvensi Hukum Laut Internasional yang baru. Konflik itu bisa timbul bukan karena hak lewat kapal-kapal perang negara besar terancam, tetapi lebih karena masing-masing negara pengklaim berusaha mengeksplorasi sumber-sumber hayati dan nonhayati yang terdapat di wilayah itu. Karena jarak antara satu pulau dan pulau lain di Kepulauan Spratly kurang dari 400 mil, besar kemungkinannya terjadi wilayah tumpang-tindih seperti yang terjadi di wilayah sebelah utara Kepulauan Natuna antara klaim Indonesia, Vietnam dan RRC. Insiden penangkapan para nelayan Filipina oleh Malaysia seperti yang telah disebutkan di atas merupakan salah satu con-

toh aktual dari dianutnya prinsip ZEE oleh kedua negara itu. Oleh karenanya untuk mencegah timbulnya konflik di masa depan, perlu sedini mungkin diadakan suatu pembicaraan dengan negara-negara pengklaim mengenai pengaturan-pengaturan yang bisa disepakati bersama. Hal ini perlu mengingat Pasal 59 Konvensi Hukum Laut, misalnya, mengenai usaha pemecahan suatu konflik atas zone ekonomi eksklusif 200 mil, hanya menyebutkan prosedur umum saja, sehingga untuk menghindarkan adanya perselisihan masih harus dilakukan usaha-usaha terpisah baik secara bilateral maupun multilateral.

India, Srilanka, dan Masalah Tamil

Wisnu DEWANTO

Di dalam perjanjian perdamaian yang ditandatangani Pemerintah Srilanka dan India di Colombo tanggal 29 Juli 1987 yang lalu kedua pemerintahan sepakat untuk menyelesaikan konflik etnis di Srilanka yang telah berkembang sejak tahun 1983 dan mengorbankan lebih dari 7.000 jiwa. Konflik ini juga telah menyebabkan kemunduran perekonomian, politik dan sosial budaya Srilanka di samping merawankan hubungan bilateral kedua negara dan stabilitas kawasan. Sekitar 40.000 pasukan pemelihara perdamaian India kini ditempatkan di Srilanka guna mendukung pelaksanaan perjanjian itu untuk batas waktu yang belum menentu.

Perjanjian itu mencerminkan India sebagai "superpower regional" yang berusaha menanamkan pengaruh di negara-negara tetangganya. Bahkan tindakan India telah dinilai sebagai usaha intervensi nyata dalam masalah dalam negeri suatu negara sehingga mengkhawatirkan negara-negara lain di kawasan. Tulisan berikut hendak membahas latar belakang perjanjian perdamaian India-Srilanka dan kemungkinan implikasinya bagi kawasan Asia Selatan.

PERKEMBANGAN MASALAH ETNIS DI SRILANKA

Srilanka dewasa ini sedang menghadapi kemelut politik dalam negeri yang berkepanjangan antara kelompok etnis Sinhala dan Tamil. Konfrontasi politik antara kedua suku bangsa itu dimulai beberapa tahun setelah kemerdekaan negeri itu dari Inggris tahun 1948.¹ Seperti halnya masalah etnis pada umum-

¹Sebagai latar belakang, lihat antara lain De Silva, *The Sinhalese-Tamil Rift in Srilanka* dalam *The States of South Asia Problems*, ed. Jeyaratnam & Danis Dalton (New Delhi: Vikas Publishing House PVC, 1982).

nya, konflik etnis di Srilanka bersumber pada masalah agama, bahasa, sosial ekonomi, hak-hak politik, konsesi dan privelege antara minoritas Tamil (13%) dan mayoritas Sinhala (74%). Mayoritas Sinhala menganggap bahwa kaum minoritas Tamil telah banyak menikmati keuntungan yang tidak sebanding dengan jumlahnya sehingga politisi Sinhala mencoba mengurangi peran mereka.²

Tahun 1956 di bawah pemerintahan SWRD Bandaranaike, Parlemen Sri-lanka mengeluarkan undang-undang untuk mengganti bahasa Inggris dengan bahasa Sinhala sebagai bahasa resmi negara. Ketetapan ini kemudian diikuti oleh serangkaian kebijakan pembatasan peran suku Tamil khususnya di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Meskipun kebebasan beragama diakui, hanya Budha yang merupakan agama mayoritas Sinhala disebut dalam Konstitusi. Pemerintah juga tidak mengakui adanya suatu daerah yang merupakan tempat leluhur suatu suku termasuk wilayah Utara dan Timur yang diyakini sebagai wilayah leluhur masyarakat Tamil. Dalam lingkup pendidikan, kesempatan bagi pemuda Tamil untuk masuk ke perguruan tinggi sangat terbatas. Hal serupa terjadi dalam hal kesempatan kerja dan pemukiman sehingga mereka merasa menjadi warganegara nomor dua di Srilanka.

Merasa mempunyai identitas tersendiri dan kemampuan untuk menjadi bangsa yang mandiri serta didukung oleh kedekatan geografis dengan wilayah Tamil Nadu di India Selatan dengan mayoritas (50 juta) suku Tamil, mereka menuntut otonomi regional bagi wilayah Utara dan Timur Srilanka disertai sikap menentang Pemerintah Colombo. Sikap ini tercermin dalam bentuk protes dan kerusuhan yang berkepanjangan terutama pada tahun 1956, 1958, 1977, 1981 dan 1983. Pemikiran untuk membentuk negara terpisah muncul tahun 1960, dipelopori oleh kelompok muda Tamil (*the boys*) yang mengalami frustrasi dengan kenyataan yang ada. Tetapi baru tahun 1972 mereka membentuk kelompok "Front Pembebasan Tamil Bersatu" untuk memperjuangkan berdirinya suatu negara *Tamil Eelam* (sebutan Srilanka bagi masyarakat Tamil) terpisah dari Colombo di wilayah Utara dan Timur Srilanka.

Bagi Pemerintah Srilanka yang dikuasai oleh mayoritas suku Sinhala tuntutan masyarakat Tamil ini tidak mudah diterima. Terciptanya suatu negara

²Komposisi penduduk di Srilanka selain Sinhala (74%) dan Tamil (13%) juga terdapat Muslim (7,1%), Tamil India (5,6%) dan Burgers (golongan campuran) 0,3%. Pada masa kolonial Inggris suku Tamil mendapat posisi terhormat di lingkungan pemerintahan dan di bidang ekonomi. Hal ini menimbulkan kecemburuan sosial suku Sinhala yang menguasai pemerintahan setelah kemerdekaan. Lihat, Canagaretna, "Nation Building in a Multiethnic Setting: the Srilankan Case," *Asian Affairs*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1987): hal. 1-19.

terpisah merupakan tabu bagi Pemerintah Colombo. Para pemimpin pemerintahan berkeyakinan bahwa dalam suatu bentuk republik kesatuan suatu pembagian kekuasaan adalah hal yang tidak mungkin. Dan meskipun di Srilanka masyarakat Tamil terpusat di propinsi Utara dan Timur, hampir separo jumlah mereka berdomisili di luar dua propinsi tersebut. Lagipula suku Tamil India yang berjumlah 5,6% dari jumlah penduduk Srilanka dan bekerja di perkebunan teh di Srilanka Tengah tampak kurang antusias terhadap rencana separatisme. Demikian pula masyarakat Tamil yang hidup membaaur di kota-kota besar seperti di Colombo.³

Upaya untuk memecahkan masalah ini sudah sejak lama ditempuh Pemerintah Srilanka. Segera setelah terbentuknya Front Pembebasan Tamil Bersatu (TULF) yang pada tahun 1977 mengikuti pemilihan parlemen, Pemerintah Colombo di bawah Presiden Jayewardene segera memperhatikan tuntutan kelompok ini. Pemerintah berusaha memasukkan kembali bahasa Tamil sebagai bahasa resmi dan memperlonggar hak-hak mereka untuk masuk ke universitas dan jabatan-jabatan penting pemerintah. Parlemen Daerah dibentuk dan pada awalnya TULF bersedia terlibat di dalamnya. Tetapi kurangnya pendelegasian kekuasaan pemerintahan dan keuangan kepada distrik Tamil di Utara dan Timur menyebabkan TULF menarik diri. Rasa ketidakpuasan muncul kembali dan memuncak dengan terjadinya pembunuhan 13 personil militer di Semenanjung Jafna tanggal 13 Juli 1983. Peristiwa ini menyulut berbagai kerusuhan yang lingkupnya menyeluruh di wilayah Srilanka.⁴ Kelompok separatisis bawah tanah, yang kebanyakan anggotanya adalah kelompok Tamil muda, mulai melakukan perampokan dan berbagai tindak kekerasan untuk mewujudkan tuntutannya. Digambarkan sebagai teroris, gerilyawan atau pejuang pembebasan, gerakan ini dikenal luas sebagai gerakan "Macan Pembebasan Tamil Eelam."

Di dalam gerakan yang mencakup sekitar 30 kelompok perjuangan dengan sekitar 10.000 pejuang ini ternyata tidak memiliki kesatuan langkah dalam memperjuangkan tujuan mereka. Di antara mereka paling sedikit terdapat empat kelompok besar yang merasa mewakili kepentingan Tamil di Srilanka. *Pertama*, "Front Pembebasan Tamil Bersatu" (TULF) yang merupakan organisasi politik terbesar dan paling efektif dalam perjuangannya. Pemerintah Colombo menilai kelompok ini paling moderat dan menjadi partner dalam

³Lihat Bruce Matthews, "Radical Conflict and The Rationalization of Violence in Srilanka," *Pacific Affairs*, Vol. 59, No. 1 (Spring 1986): hal. 41.

⁴Lebih jauh tentang kerusuhan tahun 1983 lihat, Robert Kearney, "Tension and Conflict in Srilanka," *Current History* (Maret 1986): hal. 109.

setiap upaya mengakhiri konflik dengan jalan perundingan. Para pemimpin kelompok ini banyak menggunakan basis perjuangan di wilayah negara bagian Tamil Nadu di India Selatan. *Kedua*, "Macan Pembebasan Tamil Eelam" (LTTE) yang merupakan kelompok yang paling militan dan didukung sistem persenjataan yang terbaik. Senjata mereka dipasok melalui orang-orang Tamil di luar negeri yang menaruh simpati pada perjuangan Tamil. Gerakan yang dipimpin V. Prabakaran ini diperkirakan melakukan kerjasama dengan organisasi teror negara lain dan menjalankan garis politik radikal serta menentang garis politik moderat TULF.

Ketiga, Organisasi Pembebasan Tamil (TELO), yang merupakan kelompok perlawanan bersenjata yang berhaluan moderat dan menentang garis keras LTTE. *Keempat*, Organisasi Revolusioner Eelam (EROS) yang dipelopori oleh kelompok mahasiswa militan dengan lebih banyak menyerap haluan Marxis dan melakukan kerjasama dengan Partai Komunis terlarang Srilanka *Janatha Vimukti Peramuna* (JVP). Selain itu dikenal pula *PLOTE* (*People's Liberation Organization of Tamil Eelam*) dan *EPRLF* (*Eelam People's Revolutionary Liberation Front*). Banyaknya kelompok dengan ciri tersendiri ini di samping melemahkan perjuangan mereka, juga menyulitkan Pemerintah Colombo untuk mencapai penyelesaian politis.⁵

Dalam konteks regional, berkepanjangannya masalah Tamil telah menjadi masalah yang potensial dapat mengancam hubungan Srilanka dengan India. Kedua pemerintahan mempunyai alasan masing-masing untuk saling curiga. Pemerintah Srilanka tidak dapat menerima kenyataan bahwa kelompok militan Tamil mendapatkan basis militer dan bantuan persenjataan dari masyarakat Tamil Nadu. Srilanka menuduh India kurang tanggap dalam masalah ini dan bahkan melakukan kerjasama terselubung dengan kelompok Tamil. Kesulitan New Delhi dalam hal ini dapat dipahami mengingat daerah Tamil Nadu dewasa ini dibanjiri ribuan pengungsi Tamil. Sepanjang pertempuran dan bentuk kerusakan belum terselesaikan di Srilanka mereka akan terus melakukan aktivitas mendukung gerakan perjuangan kelompoknya di Srilanka.⁶

⁵Lebih jauh tentang kelompok pejuang Tamil, lihat Matthews, "Radical Conflict," *ibid*.

⁶Perjuangan kelompok Tamil menuntut suatu negara terpisah mendapat simpati besar dari partai-partai politik di negara bagian Tamil Nadu antara lain partai politik Madras DMK (Dravida Munnetra Kazhagam), dan AIADMK (All-India Alliance DMK). MG. Ramachandran yang meninggal 24 Desember 1987 lalu dikenal sebagai Kepala Menteri Negara Bagian Tamil Nadu yang sangat vokal mendukung perjuangan Tamil dengan pemberian dukungan politik, bantuan keuangan dan militer. Kepergiannya sedikit banyak telah berpengaruh terhadap intensitas

Di samping itu Pemerintah India juga memiliki pertimbangan politik dalam negeri menghadapi simpati yang begitu besar dari masyarakat Tamil Nadu India pada masalah Tamil di Srilanka. Di samping jumlahnya meliputi 50 juta di India, kelompok etnis Tamil juga menempati posisi yang baik di kalangan birokrasi pemerintahan, media komunikasi, kelompok intelektual dan akademisi India.⁷ Partai-partai politik di negara bagian Tamil Nadu secara tradisional merupakan partner dalam politik nasional Partai Konggres yang kini berkuasa di India. Hal ini sering mempengaruhi kebijakan luar negeri pemerintah khususnya dalam hubungan bilateralnya dengan Srilanka.

Dalam memainkan peran sebagai negara besar di kawasan India cukup berhati-hati dalam masalah ini. Ia selalu menolak tuduhan bahwa pemerintahannya memberikan dukungan dan membiarkan wilayahnya menjadi basis perjuangan kelompok Tamil militan Srilanka. Upaya diplomatik untuk menyelesaikan permasalahan sudah banyak ditempuh. India bersedia menjadi mediator antara pihak Pemerintah Srilanka dan kelompok militan Tamil dalam mencari penyelesaian politis. Hal ini tampak dalam berbagai forum pertemuan di antaranya *All Party Conference* tahun 1984, Pembicaraan di Thimpu (Ibukota Bhutan) tahun 1985 yang dilanjutkan dengan kesepakatan pembuatan kerangka perdamaian antara Pemerintah India dan Srilanka, tetapi akhirnya tidak mendapat tanggapan positif dari TULF maupun kelompok lain.

Upaya Pemerintah India selanjutnya adalah mendesak TULF berunding dengan Colombo bulan Juli dan Agustus 1986. Di sini Pemerintah Jayawardenne memberi konsesi yang lebih luas dalam hal otonomi lokal, pendidikan, tanah dan pemukiman. Tetapi kesediaan TULF berunding dengan Colombo justru dianggap sebagai pengkhianatan oleh LTTE yang tetap tidak mau berunding dan tetap militan dalam upaya mewujudkan tuntutanannya. Kegagalan dalam setiap upaya perundingan agaknya justru meningkatkan upaya melalui tindak kekerasan. Hal ini diimbangi pula oleh tindakan tanpa kompromi Pemerintah Colombo untuk melenyapkannya. Peningkatan serangan dan upaya penghancuran oleh Pemerintah Colombo ini tampak jelas setelah pasukan pemerintah melancarkan ofensif besar-besaran sejak tanggal 6 Februari 1987 untuk memaksa suatu bentuk perundingan. Hal ini ternyata mendapat tanggapan lain dari Pemerintah India dengan pengiriman secara

bantuan dan hubungan pemimpin-pemimpin pejuang Tamil di Srilanka dengan Madras. Lihat juga Ahsan Ali Khan, "The Tamil Question in Historical Perspective-Its Impact on Indo-Lankan Relations," *Pakistan Horizon*, Vol. 37, No. 3 (1984): hal. 42-70.

⁷Lihat, Partha Ghosh, "Ethnic Religious Conflict in South Asia," *Conflict Studies*, No. 178.

kontroversial bantuan kemanusiaan yang akhirnya menjadi awal terwujudnya perjanjian perdamaian India-Srilanka pada tanggal 29 Juli 1987.

LATAR BELAKANG PERJANJIAN

Perjanjian yang ditandatangani kedua kepala pemerintahan di Colombo akhir Juli 1987 tersebut pada dasarnya dibagi dalam dua bagian. Pertama adalah penataan kembali ketatanegaraan Srilanka dengan pemberian hak yang lebih besar kepada minoritas Tamil. Hal ini diwujudkan dengan pengakuan persamaan hak dan otoritas serta pengakuan tanah tumpah darah tradisional Tamil di Propinsi Utara dan Timur Srilanka. Kedua berkaitan dengan kebijakan politik luar negeri kedua pemerintahan yang intinya dimaksudkan untuk meningkatkan hubungan bilateralnya dan upaya penciptaan stabilitas kawasan Asia Selatan.

Secara terinci perjanjian itu memuat berbagai ketentuan pokok antara lain: Propinsi Utara dan Timur Srilanka yang sekarang ini masih menjadi ajang perjuangan kelompok Tamil akan dijadikan suatu wilayah gabungan baru dan dijalankan oleh suatu pemerintahan khusus. Pemerintah khusus ini berada di bawah arahan suatu dewan sementara yang memiliki kekuasaan otonomi yang luas. Suatu referendum akan diselenggarakan akhir tahun 1988 untuk memberi kesempatan penduduk propinsi timur untuk menentukan apakah propinsi ini akan bergabung dengan propinsi utara sebagai suatu kesatuan unit pemerintahan atau menjadi suatu propinsi terpisah yang memiliki pemerintahan tersendiri. Dalam hal ini Presiden Srilanka berdasarkan kekuasaannya dapat menetapkan penundaan referendum tersebut. Selain itu Presiden Srilanka akan memberikan amnesti umum kepada para tahanan politik dan bersama India merehabilitasi anggota militer muda untuk kembali ke kehidupan sipil.

Untuk menjamin pelaksanaan perjanjian tersebut, Pemerintah India menjamin bahwa wilayahnya tidak diperkenankan dipakai untuk kegiatan yang sifatnya mengancam kedaulatan Srilanka sebagai suatu negara. Untuk itu angkatan laut dan pengawal pantai India akan bekerjasama dengan Angkatan Laut Srilanka untuk mencegah kegiatan militan Tamil yang memanfaatkan Selat Palk untuk mensuplai senjata dan peralatan perjuangan lainnya. India akan mempercepat repatriasi penduduk Srilanka yang melarikan diri ke wilayah Tamil Nadu dan bersama-sama dengan Pemerintah Srilanka menjamin keamanan bagi semua kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah propinsi Utara dan Timur. Bahasa Tamil dan Inggris akan kembali menjadi bahasa

resmi di Srilanka di samping bahasa Sinhala.

Perjanjian pokok ini dilengkapi dengan pertukaran nota antar kedua pimpinan pemerintahan yang isinya, antara lain, bahwa referendum dan pemilihan dewan propinsi akan diawasi oleh wakil-wakil Pemerintah India; pasukan Pemerintah Srilanka dan peralatannya harus ditarik dari propinsi Utara dan Timur dan segera dilaksanakan penyerahan senjata dari kelompok Tamil untuk menjamin kelancaran proses pemilihan dewan propinsi di wilayah tersebut. Selain itu dimungkinkan pengiriman pasukan pemelihara perdamaian India ke Srilanka apabila dikehendaki Colombo untuk mengawasi penyerahan senjata Tamil.

Dalam nota ditekankan pula tekad masing-masing pihak untuk tidak menggunakan wilayah masing-masing untuk kegiatan yang sifatnya merusak kesatuan, kedaulatan dan integritas serta keamanan kedua negara. Dalam hal ini kedua pihak telah sepakat untuk meninjau kembali relevansi penempatan pasukan dan personil intelijen asing dengan saling memberi jaminan bahwa kehadiran mereka bukan bersifat memusuhi atau mengancam hubungan kedua negara. Pelabuhan strategis Trincomalee di pantai Timur Srilanka serta pelabuhan-pelabuhan lain tidak akan digunakan untuk kegiatan yang memusuhi India. Pengoperasian depot minyak di Trincomalee yang selama ini banyak mendapat bantuan dari Pemerintah Amerika Serikat mengalami peninjauan kembali dan kemungkinan akan diusahakan dalam bentuk patungan dengan Pemerintah India.

Demikian pula perjanjian Pemerintah Srilanka dengan organisasi penyiaran asing yang beroperasi di Srilanka akan ditinjau kembali untuk melihat jangan sampai digunakan untuk kegiatan intelijen yang merugikan kepentingan India. India akan mendeportasikan penduduk Srilanka yang kedapatan terlibat dalam kegiatan teror dan pasukan keamanan kedua pemerintahan akan meningkatkan mekanisme konsultatif tentang penempatan pasukan dan bantuan militer asing.⁸

Perjanjian yang berisi berbagai macam ketentuan tersebut cenderung menguntungkan kepentingan India. Hal ini sedikit banyak diakui oleh Rajiv Gandhi dengan mengatakan bahwa perjanjian ini tidak akan mudah diterima dan dilaksanakan Pemerintah Srilanka. Di dalam tubuh pemerintahan Colom-

⁸Mengenai naskah perjanjian, komentar serta wawancara dengan Rajiv Gandhi maupun Jayewardene tentang perjanjian, lihat "India-Srilanka Accord," *Strategic Digest* (September 1987): hal. 1757 dan juga Iftekharuzzaman dan Mohammad Humayun Kabir, "The Indo-Srilanka Agreement: An Assessment," *BIIS Journal*, Vol. 8, No. 4 (1987): hal. 453-480.

bo sendiri, sikap kontra terhadap perjanjian tampak jelas. Perdana Menteri Premadasa dan sejumlah menteri sangat menentang isi perjanjian yang cenderung semakin melibatkan India dalam masalah domestik Srilanka. Hal ini tercermin dengan ketidakhadirannya pada saat penandatanganan perjanjian dan pengunduran sejumlah menteri dalam kabinet segera setelah penandatanganan dilakukan. Kelompok penentang perjanjian yang dipelopori kelompok oposisi dan para rahib Budha menilai perjanjian ini sebagai "penjualan Srilanka kepada India."⁹

Kendati demikian Jayewardene tetap melakukan penandatanganan perjanjian, yang dianggapnya merupakan pilihan terbaik untuk menyelamatkan Srilanka dari akibat berlanjutnya masalah Tamil. Beberapa faktor pendorong menyebabkan negarawan tertua di Asia ini memilih pengakhiran konflik melalui perjanjian dengan India. Pertama adalah faktor dalam negeri Srilanka sendiri terutama situasi perekonomian. Srilanka pernah dikenal sebagai negara yang mantap dalam bidang perekonomian. Kebijakan ekonominya sering dipakai sebagai contoh negara Dunia Ketiga dalam pembangunan ekonominya.¹⁰ Tetapi tahun-tahun terakhir yang ditandai perang saudara yang tidak berkesudahan telah menjadi hambatan dalam proses pembangunan Srilanka karena mengalirnya dana untuk kepentingan militer. Pembelian militer telah membengkak dua kali lipat dari 1.050 juta rupee tahun 1981 menjadi 2.300 juta rupee tahun 1983. Anggaran pertahanan tahun 1985 mencapai 3,6 milyar rupee di samping sekitar 2 milyar dollar untuk perbaikan infrastruktur pertahanan. Perkiraan akhir menunjukkan bahwa perang dengan kelompok Tamil telah menghabiskan dana sekitar 12 milyar rupee atau sekitar 407 juta dollar AS per tahun dari pengeluaran total Srilanka per tahun yang berjumlah sekitar 65 milyar rupee.¹¹

Faktor lain adalah situasi politik dalam negeri Srilanka yang dirasakan semakin buruk sejak pertengahan bulan Mei tahun 1987. Di samping masih disibukkan oleh kemacetan penyelesaian tuntutan separatis Tamil, Pemerintah Colombo menghadapi kelompok Marxis bawah tanah *Janatha Vimukti Peramuna* yang melakukan terorisme di Selatan.¹² Ideologi Marxis yang men-

⁹Iftekhharuzzaman & Humayun Kabir, "The Indo-Srilanka Agreement," *ibid.*, hal. 458.

¹⁰Lihat antara lain Thomas Gibson, "Srilanka Economic Growth and Equity," *Contemporary South East Asia*, Vol. 4, No. 2 (September 1982): hal. 174-183.

¹¹Iftekhharuzzaman, *The Indo-Srilanka*, hal. 460.

¹²Akhir tahun 1987, gerakan ini dituduh Pemerintah Srilanka bertanggungjawab terhadap pembunuhan sekitar 3.000 pejabat dan anggota parlemen. Tentang JVP lebih lanjut lihat Wisna Warnapala, "The Marxist Parties of Srilanka and The 1971 Insurrection," *Asia Survey*, Vol. XV, No. 9 (September 1975): hal. 745.

jadi dasar gerakan ini mendapat simpati yang cukup besar di kalangan masyarakat Sinhala yang menilai Jayewardene terlalu lemah dalam menjalankan pemerintahan khususnya dalam kebijakan perekonomian, pendidikan dan ketenagakerjaan. Colombo juga mengkhawatirkan berulangnya kembali peristiwa tahun 1971, ketika gerakan ini mendalangi pembunuhan pemimpin-pemimpin pemerintahan yang menimbulkan korban sebanyak 1.200 orang. Kelompok ini juga terbukti mengadakan hubungan dengan kelompok Tamil militan berhaluan kiri (EROS) dalam serangkaian tindakan pemboman di Colombo menjelang penandatanganan perjanjian. Hal ini memaksa Jayewardene berhadapan dengan dua front di Utara dan Selatan.

Menghadapi kenyataan ini, bagi Jayewardene perdamaian berarti kesempatan untuk membangun kembali perekonomian dan kehidupan politik yang baru di Srilanka. Perang berarti pemotongan yang berarti atas sektor-sektor pendapatan negara yang besar khususnya pariwisata. Berakhirnya perang tidak hanya berarti berkembangnya kembali turisme di Srilanka tetapi juga peningkatan kualitas hidup di Srilanka karena diharapkan penyaluran dana untuk keperluan militer akan mengalir ke sektor lain untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini diharapkan akan mengundang kembali modal asing dan mengalirnya bantuan luar negeri untuk pembangunan.

Tekanan yang terus menerus dari Pemerintah India merupakan faktor kedua yang memaksa Pemerintah Jayewardene melaksanakan penandatanganan perjanjian. Awal tahun 1987, Pemerintah Colombo menempuh jalan keras terhadap pemberontak Tamil dengan mengirimkan 300 pasukannya ke Semenanjung Jaffna. Tindakan ini dibarengi blokade bahan makanan di propinsi Utara (Semenanjung Jaffna) yang menyebabkan India bereaksi lain. Semakin langkanya bahan makanan dan meningkatnya korban sipil di daerah Tamil mengundang India melakukan apa yang disebut intervensi damai Gandhi (Operasi Poomalia).¹³ Sejumlah kapal nelayan yang membawa makanan dan obat-obatan dikirimkan dengan alasan untuk membantu korban sipil. Angkatan Laut Srilanka menhadang maksud ini dan menghendaki agar bantuan itu disalurkan melalui Colombo, serta membantah kurangnya bahan makanan di daerah tersebut. Beberapa hari setelah gagal melalui laut satu skuadron pesawat angkut buatan Soviet dengan dikawal empat pesawat tempur Mirage dikirim ke Srilanka dan menjatuhkan sekitar 25 ton bahan makanan dan obat-obatan.

Apa yang dilakukan India menunjukkan sikap tegar Rajiv Gandhi dalam upaya damai menyelesaikan masalah Tamil. Pemerintah India sangat menye-

¹³Lihat *Far Eastern Economic Review* (FEER), 18 Juni dan 13 Agustus 1987.

salkan penanganan dengan kekerasan dan mengancam akan menarik diri dari keterlibatannya sebagai mediator. Pemerintah Srilanka menyadari bahwa pembicaraan langsung kelompok Tamil dengan Colombo akan terhambat tanpa keterlibatan India. Disadari pula bahwa pilihan militer tidak saja tidak dapat diterima, tetapi juga mengundang sikap keras India. Meskipun demikian dengan menuduh India melakukan tindakan intervensi terang-terangan atas kedaulatan Srilanka, Colombo melancarkan tekanan diplomatik baik melalui Forum PBB maupun SAARC. Palang Merah Internasional mengecam tindakan India, dan dua minggu kemudian Dewan Menteri SAARC bertemu. Dalam Forum SAARC, Colombo mendesak negara-negara kawasan untuk lebih memperhatikan masalah kemerdekaan dan kedaulatan suatu negara serta penghindaran suatu agresi, campur tangan dan pemaksaan kehendak. Tanggapan dari anggota SAARC muncul tetapi tidak terlalu vokal, mengingat organisasi regional ini sebenarnya tidak pernah menerima mandat untuk membicarakan hal-hal yang menyangkut hubungan bilateral negara anggota.¹⁴

Faktor ketiga adalah kenyataan bahwa setelah India memaksakan pengiriman bantuan tersebut Pemerintah Colombo seakan-akan sendiri tanpa ada reaksi ataupun dukungan dari negara luar. Reaksi dari negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat tidak tampak. Stephen Solarz, pejabat Sub Komite Luar Negeri Senat Amerika mengatakan lebih baik menjatuhkan bantuan daripada bom.¹⁵

KEPENTINGAN INDIA

Menghadapi berkepanjangannya masalah Tamil yang dirasa semakin mengganggu kepentingan politik dan keamanan India, Pemerintah New Delhi bertekad untuk menyelesaikannya guna mewujudkan kesatuan dan stabilitas Srilanka. Upaya mencari penyelesaian politis sejak empat tahun terakhir dengan ditandatanganinya perjanjian perdamaian didorong oleh tekad itu. Peran India semula sebagai mediator kini menjadi penjamin atau guarantor. Ada dua alasan kuat bagi India untuk segera menyelesaikan masalah Tamil. Pertama adalah dalam rangka upaya Rajiv Gandhi mengembalikan citra politiknya baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Kedua adalah penerapan strategi kawasan untuk kepentingan keamanan nasionalnya.

¹⁴Lihat Endi Rukmo, "Perkembangan di Asia Selatan," *Analisa*, No. 2 (Februari 1987): hal. 201.

¹⁵Iftekhharuzzaman, *The Indo-Srilanka*, hal. 465.

Dalam tahun 1987, yang merupakan tahun ketiga pemerintahan Rajiv Gandhi, India mengalami beberapa krisis politik dalam negeri. Silih berganti ia terlibat konflik serius dengan para pejabatnya sendiri, pendukung gerakan separatis dan dengan negara-negara tetangganya. Masalah gerakan separatis yang sejak dulu menjadi masalah utama India belum menunjukkan penurunan. Masyarakat Punjab (Sikh), Assam dan untuk tingkat tertentu Tamil menghendaki negara terpisah dari New Delhi. Aktivitas rakyat Bengali Barat dan umat Islam di India yang berjumlah sekitar seratus juta juga telah banyak menyita perhatian Rajiv.

Popularitas Rajiv di dalam negeri juga terusik oleh ketidakserasian hubungan pemerintahannya dengan Presiden Zail Singh yang kini digantikan oleh Venkataraman. Konflik antara dua pemimpin pemerintahan itu terkuak setelah tersebarunya isu Rajiv berbohong kepada parlemen tentang hubungan kerja mereka. Presiden merasa tidak pernah dilaporkan tentang masalah luar negeri dan masalah penting dalam negeri sesuai dengan ketentuan konstitusi yang menyangkut penyediaan informasi bagi presiden. Hal lain adalah tuduhan Rajiv menerima komisi sekitar 40 juta dollar dari Bofors untuk mendapatkan kontrak pembelian senjata senilai 1,3 milyar dollar AS. Lagipula, meningkatnya kembali ketegangan dengan Pakistan tentang masalah Kashmir dan dengan Cina tentang masalah perbatasan pada tahun 1987 membuat dirinya dicap sebagai penggemar perang.¹⁶

Adanya beberapa permasalahan di atas disertai ketidakpuasan mayoritas Hindu dengan cara-cara yang ditempuh Gandhi dalam menangani setiap bentuk ancaman kelompok ekstrem dan separatis menyebabkan kemerosotan popularitas Partai Konggres yang dipimpinnya dalam pemilihan Majelis dan Parlemen (Maret 1987) di beberapa negara bagian India. Kekalahan di negara bagian Haryana yang merupakan basis kekuatan tradisional Partai Konggres, di Punjab, Assam dan Bengala Barat mengisyaratkan Gandhi untuk segera mengembalikan citra politik dalam negerinya. Rombak merombak kabinet untuk menghilangkan krisis intern partai yang pada tahun 1987 tercatat sebagai perombakan ke sepuluh sejak ia berkuasa bulan Oktober 1984, berkaitan erat dengan upaya tersebut. Penanganan masalah separatis Tamil di Srilanka agaknya juga dipakai Rajiv dalam menarik simpati masyarakat Tamil bagi kepentingan domestik maupun internasional India di kawasan.

Masalah keamanan dan strategis serta peran yang dimainkan sebagai kekuatan regional Asia Selatan merupakan kepentingan kedua India untuk me-

¹⁶FEER, Maret 1987.

nyelesaikan masalah Tamil. Hal ini tampak jelas dalam pokok-pokok perjanjian seperti jaminan keterlibatan pihak asing yang intinya mengganggu kepentingan India tidak diperkenankan muncul di Srilanka, jaminan bahwa pelabuhan-pelabuhan di Srilanka termasuk Trincomalee tidak akan diberikan untuk kepentingan militer sepanjang bertentangan dengan kepentingan India dan jaminan bahwa fasilitas penyiaran di Srilanka tidak dipakai untuk kegiatan intelijen militer asing. Dapat dikatakan bahwa India tidak hanya menginginkan adanya jaminan Colombo atas masalah-masalah tertentu seperti di atas, tetapi juga berusaha menarik Srilanka dalam orbit keamanannya. Dengan ini India mempunyai kesempatan baik untuk mewujudkan keinginannya memperluas parameter keamanannya.

Strategi pertahanan dan keamanan India merupakan penajaman konsep kontinental yang diwarisi dari pemerintah kolonial Inggris. Sedikitnya ada tiga pilar yang harus ditegakkan India untuk mewujudkannya.¹⁷ Pertama adalah menjaga front Utara-Barat yang berbatasan dengan beberapa sumber kerawanan politik bagi India seperti Pakistan, Cina, Nepal dengan masing-masing permasalahannya. Kedua mencegah daerah-daerah sekitar sub kontinen India jatuh dalam pengaruh asing dan sampai tingkat tertentu menguasai kawasan Samudera Hindia. Yang ketiga adalah mencegah setiap ancaman terhadap negara-negara penyangga (*buffer states*) dalam lingkup parameter keamanannya.

Para pemimpin politik India hingga kini sedikit banyak melestarikan konsep ini. Pandangan Nehru tentang persatuan yang lebih erat (*closer union*) dan konfederasi negara-negara merdeka dengan satu pola keamanan dan pengaturan perekonomian dengan India merupakan cikal bakal gagasan serupa dengan Doktrin Monroe yang diungkapkannya tahun lima puluhan dan selanjutnya dikembangkan Indira Gandhi menjadi Doktrin Indira. Doktrin ini, yang merupakan salah satu bukti bahwa India ingin memegang peranan sebagai pemimpin regional,¹⁸ menekankan bahwa India tidak akan mentolerir tindakan intervensi luar dalam konflik di salah satu negara Asia Selatan jika intervensi itu mempunyai akibat secara implisit atau eksplisit anti India. Jika suatu

¹⁷Tentang strategi keamanan India berkaitan dengan kebijakan luar negerinya, lihat antara lain, VP. Dutt, *India Foreign Policy* (New Delhi: Vani Educational Books, 1984), khususnya Bab I dan II.

¹⁸Untuk mendukung keinginan regionalnya ini India terpaksa menggunakan standar ganda karena ia menerima bantuan militer dari Uni Soviet. Kerjasama India-Soviet yang terutama ditujukan untuk menandingi kerjasama Pakistan-AS dan mendukung peran regionalnya di kawasan Asia Selatan dalam batas tertentu tidak perlu dianggap bertentangan dengan doktrinnya, karena ditafsirkan secara sepihak tidak bersifat anti India.

negara Asia Selatan bersungguh-sungguh menangani konflik internal seharusnya meminta bantuan negara di kawasan termasuk India. Tidak diikutsertakannya India dalam suatu bentuk tindakan regional terhadap suatu masalah dalam negeri suatu negara kawasan, akan dipertimbangkan sebagai persekongkolan anti India. Dalam kaitan ini India tampaknya menafsirkan bantuan militer Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Pakistan, Bangladesh dan sampai tingkat tertentu Afrika Selatan kepada Srilanka sebagai ancaman dan tercakup dalam doktrin tersebut.

Dalam konteks kerjasama regional SAARC doktrin ini mendapatkan versi lain. Hak India untuk dimintai bantuan oleh semua negara Asia Selatan dalam menangani masalah dalam negeri suatu negara diakui. Tetapi ditekankan bahwa bantuan tersebut harus lebih bersifat regional daripada individual. Melihat isi perjanjian perdamaian India telah jauh melampaui apa yang tercermin dalam Doktrin India. Terhadap Srilanka, India lebih banyak berperan daripada SAARC.

PROSPEK PERJANJIAN DAN PENGARUHNYA DI KAWASAN

Diakui oleh Pemerintah New Delhi bahwa perjanjian ini bukanlah suatu akhir dari suatu perjalanan melainkan suatu tahapan baru dalam hubungan India-Srilanka. Namun bertentangan dengan apa yang diharapkan kedua pemimpin pemerintahan, sepuluh minggu setelah penandatanganan perjanjian tidak tampak tanda-tanda penyelesaian permasalahan. Peristiwa penyerangan terhadap Rajiv di Bandar Udara Colombo, pelemparan granat di Gedung Parlemen yang nyaris menewaskan Jayewardene, dan pemboikotan kelompok oposisi di Parlemen terhadap rencana undang-undang otonomi yang disiapkan pemerintah merupakan cerminan ketidakpuasan masyarakat Sinhala. Sementara itu suhu politik yang tetap hangat di wilayah Timur di mana pasukan pemelihara perdamaian India ditempatkan untuk batas waktu yang belum menentu dan ancaman serta tindakan teror para penentang perjanjian yang dipelopori JVP masih terus berlangsung. Tetapi setelah setahun, pelaksanaan perjanjian telah dapat meliputi penarikan mundur pasukan Pemerintah Srilanka dari wilayah Utara dan Timur, bantuan kerjasama militer India untuk mengawasi perbatasan kedua negara dengan kerjasama angkatan laut, dan kerjasama ekonomi dengan kesediaan India membantu pemulihan perekonomian Srilanka.

Sementara itu ketentuan-ketentuan lain dalam perjanjian yang kemungkinan besar akan dilaksanakan adalah pemilihan dewan propinsi yang pada

awal 1988 ini mulai dilaksanakan untuk wilayah di luar propinsi Timur dan Utara, yang ternyata banyak diwarnai kerusuhan; penundaan referendum oleh Pemerintah Srilanka sampai batas waktu yang tidak menentu; pemberian jaminan keamanan bagi penduduk wilayah Utara dan Timur, serta pengakuan bahasa Tamil sebagai bahasa resmi negara selain Inggris dan Sinhala. Selain itu kiranya akan dibuat kerangka kerjasama dalam bentuk perjanjian jangka panjang yang mengatur penempatan personel asing, penggunaan pelabuhan Trincomalee di masa depan pengelolaan minyak di kota pelabuhan itu serta kegiatan lembaga-lembaga penyiaran di Srilanka.

Hal-hal yang sulit dilaksanakan dalam perjanjian adalah penggabungan propinsi Utara dan Timur, pelaksanaan referendum, dan pengakhiran permusuhan antara militan Tamil dan Pemerintah Srilanka khususnya tentang penyerahan senjata Tamil. Jaminan tidak digunakannya wilayah India untuk kegiatan militan Tamil, pemberian amnesti, dan repatriasi pengungsi di kedua negara serta penarikan kembali pasukan pemelihara perdamaian India merupakan hal-hal yang sulit dilaksanakan dalam waktu dekat.

Hambatan utama dalam pelaksanaan perjanjian ini adalah tidak diikutsertakannya kelompok Tamil sebagai pihak dalam perjanjian. Perkiraan Colombo dan New Delhi yang menganggap penandatanganan akan segera diikuti persetujuan dari kelompok Tamil kurang tepat. Pengakuan pemimpin LTTE Prabakaran yang mengatakan bahwa dirinya terpaksa mengikuti garis yang dibuat India tidak bisa diartikan mereka menyerah. Mereka masih tetap konsisten dengan tuntutan mereka semula untuk mendirikan suatu pemerintahan terpisah dari Colombo.¹⁹

Para pejuang Tamil mempunyai alasan untuk tidak segera melepaskan senjata. Pertentangan di antara kelompok Tamil sendiri selama bertahun-tahun telah menanamkan rasa curiga, waspada dan dendam satu dengan yang lain. Keinginan untuk mencapai keunggulan di antara mereka dan kewaspadaan terhadap tindakan Pemerintah Srilanka menuntut mereka untuk memiliki sarana pertahanan. Hal ini mempengaruhi usaha perlucutan senjata oleh pasukan pemelihara perdamaian India (IPKF). Akhir Desember tahun lalu tercatat 300 tentara India tewas dalam operasi perlucutan. Sebaliknya kelompok Tamil menyatakan bahwa baru sekitar 50% senjata yang mereka serahkan.²⁰

¹⁹*Newsweek*, 17 Agustus 1987.

²⁰Lihat, Dennis Austin & Anirudha Gupta, "Lions and Tigers the Crisis in Srilanka," *Conflict Studies*, No. 211.

Keterlibatan IPKF menumpas pembangkangan perjanjian oleh kelompok Tamil di wilayah Utara dan Timur agaknya mengurangi kecurigaan Srilanka terhadap India yang selama ini dinilai bersikap mendua. Tetapi bagi IPKF sendiri, kurangnya koordinasi, semakin banyaknya korban di antara mereka dan banyaknya korban sipil di kalangan pemberontak Tamil menurunkan moral mereka. Ribuan penduduk sipil kebanyakan Tamil Hindu kembali menderita kelaparan akibat blokade suplai bahan makanan yang dilakukan IPKF. Hal ini mengundang kecaman dari masyarakat Tamil Nadu hingga mereka menuntut ditariknya kembali IPKF.

Salah satu pertanyaan yang timbul adalah sampai seberapa jauh kekuatan opini publik India menghendaki ditariknya IPKF. Biaya pemeliharaan pasukan yang mencapai sejuta pound per hari dikontraskan dengan kemiskinan yang masih merajalela di India menjadi pertimbangan pemimpin politik India tentang masa depan IPKF. Pemerintah India tidak akan pernah dapat mendukung tuntutan Tamil. Tercapainya suatu negara Tamil di Srilanka akan mempunyai dampak luas di India. Kelompok separatis di Punjab (Sikh), Assam dan sampai tingkat tertentu Tamil Nadu akan menuntut hal serupa dari New Delhi. Hal ini menjadi dilema besar bagi Pemerintah India.

Masalah rencana penggabungan propinsi Utara dan Timur dalam suatu pemerintahan semi otonom dengan suatu referendum agaknya masih jauh dari kenyataan. Kekhawatiran utama mayoritas penduduk Sinhala adalah bahwa dengan penggabungan antara propinsi Utara dan Timur kemungkinan besar kelompok Tamil akan menjalin hubungan dengan sekitar 50 juta masyarakat Tamil di India Selatan yang hanya terpisahkan oleh selat yang berjarak 25 mil. Hal ini akan menjadikan Sinhala minoritas di Srilanka. Suatu kepercayaan umum bagi orang Sinhala adalah bahwa jika mereka terlempar ke luar dari Srilanka mereka tidak akan memiliki ibu negeri di mana mereka menemukan kesatuannya. Hal ini membedakan mereka dari Tamil yang mempunyai Tamil Nadu, Siprus Yunani yang punya Yunani dan kaum protestan Irlandia yang mempunyai Inggris sebagai ibu negerinya.²¹

Dalam mempertimbangkan suatu pemberian otonomi kepada dua daerah itu dua hal dapat dijadikan pertimbangan. Pertama, pembentukan suatu daerah otonom yang dilandasi oleh kecurigaan dan perbedaan yang besar dalam agama, ras, bahasa serta budaya akan memperkuat kemungkinan persengketaan di masa mendatang. Tidak seluruh masyarakat di dua wilayah itu adalah dari suku Tamil. Di propinsi Utara terdapat 87% penduduk Tamil,

²¹Lihat Canagetera, "Nation Building," *ibid.*, hal. 15.

tetapi hanya 41% di wilayah Timur. Persengketaan kelompok Tamil dengan golongan Muslim (30%) dan Sinhala (27%) di propinsi Timur yang meningkat akhir-akhir ini antara lain disebabkan oleh keinginan Tamil untuk mempersiapkan referendum dengan mencapai mayoritas. Hal ini menyebabkan mereka menyerang dan mengganggu kelompok lain agar keluar dari wilayah tersebut.

Pertimbangan kedua menyangkut kelangkaan sumber-sumber alam di wilayah tersebut. Bagian timur laut Srilanka merupakan daerah kering di mana muara-muara sungai besar tidak terdapat, sehingga menyulitkan pengembangan pertanian irigasi dan pembangkit tenaga listrik. Sekarang daerah itu memang dikenal sebagai penghasil barang mineral termasuk silika, bahan campuran semen dan sebagainya. Tetapi masih diragukan apakah daerah otonom itu dapat hidup dengan mengandalkan sumber-sumber yang sekarang ada.²² Skenario yang bisa diperkirakan ialah penundaan pelaksanaan referendum bagi masa depan dua daerah tersebut dan pada gilirannya Pemerintah Colombo akan tetap mengizinkan kehadiran IPKF.

Ketika ditanyakan apakah perjanjian perdamaian yang ditandatangani ini merupakan suatu usaha yang mirip Finlandisasi, Jayewardene menjawab bahwa merupakan kebebasan Srilanka untuk melakukan persahabatan dengan semua negara termasuk India. Tidak dapat disangkal perjanjian tersebut mencerminkan pengurangan kedaulatan politik dan memasukkan Srilanka dalam strategi regional dan global India. Hal ini harus diakui merupakan keberhasilan India dalam menerapkan Doktrin Indianya di kawasan Asia Selatan. Tetapi cara yang ditempuh melalui eksploitasi kekacauan dalam negeri Srilanka untuk suatu maksud hegemoni masa depan disertai dengan kehadiran pasukan pemelihara perdamaian untuk batas waktu yang tidak menentu memberi preseden buruk di kawasan.

Negara-negara di kawasan Asia Selatan mempunyai alasan untuk khawatir akan preseden yang dilakukan India, yang dapat dipandang sebagai pembuka kembali praktek kolonial dan dengan perjanjian tadi muncul sebagai intervensi regional. Di kawasan Asia Selatan Srilanka bukan satu-satunya tipe negara yang dapat menjadi sasaran intervensi India. Hampir semua negara di kawasan ini mempunyai masalah etnis, mayoritas dan minoritas, agama dan kultur. Nepal, Bhutan, Bangladesh dan Pakistan juga mempunyai penduduk yang mempunyai ikatan persaudaraan dengan suatu kelompok masyarakat tertentu di India khususnya di wilayah perbatasan.²³ Mereka tidak menghen-

²²Lebih lanjut tentang pembagian kekuasaan di Srilanka, lihat Kenneth Hubbell, "The Devolution of Power in Srilanka," *Asian Survey*, Vol. XXVII, No. 11 (November 1987): hal. 1015-1021.

²³Lihat Ghosh, "Ethnic Religious Conflict."

daki dominasi India di kawasan meskipun meyakini potensi India untuk menciptakan destabilisasi politik dengan memanfaatkan masalah etnis atau religius yang ada.

Dalam konteks regional Asia Selatan konsep hubungan-atas dasar persamaan dengan India sulit diwujudkan, dan sebab itu sulit pula mencari bentuk kerjasama regional yang tepat. Keberhasilan SAARC akan banyak tergantung pada hal ini. Sebagai yang terbesar dalam segala hal dapat diduga New Delhi tidak akan dengan mudah menerima suatu kerangka kerjasama yang tidak menempatkannya dalam posisi dominan di kawasan. Hal ini disadari oleh negara-negara besar dunia dan negara-negara tetangganya di kawasan, sehingga wajar jika Srilanka tidak dapat berbuat banyak. Namun kebesaran India masih harus diuji mengingat masalah Tamil belum tuntas, kendati dewasa ini intensitas konfliknya cenderung menurun.

Para Penulis

ANALISA NO. 5, 1988

DEWANTO, Wisnu. Sarjana Hukum Internasional dari Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 1985; sejak Agustus tahun itu menjadi staf peneliti di CSIS, menangani penelitian dalam bidang Organisasi Internasional, Hukum Laut, Afrika Barat Daya & Selatan serta sebagian Amerika Latin dan Asia Selatan.

HARIS, Syamsuddin. Lulus dari Fakultas Ilmu Politik (sekarang FISIP) Universitas Nasional, Jakarta (1984). Kini, staf peneliti pada Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional, serta anggota dewan redaksi *Ilmu dan Budaya*.

RUKMO, Endi. Sarjana Muda dari Akademi Hubungan Internasional (AHI), Jakarta, 1979 dan MA dalam Hubungan Internasional dari Australian National University (ANU), Canberra, Australia, 1982; sebagai staf peneliti CSIS, meneliti dan mengamati masalah Asia Timur khususnya Cina. Sebelumnya, Anggota Tim Summary (Ringkasan Peristiwa) CSIS selama tahun 1976-1979.

SUDARSONO, Juwono. Sarjana Publisistik, Universitas Indonesia (1965), MA dari Universitas California, Berkeley, Amerika Serikat (1971) dan Ph.D. dalam Hubungan Internasional, London School of Economics and Political Science, Universitas London (1978). Kini, Dekan FISIP Universitas Indonesia dan pengajar pada Program Pasca Sarjana di Fakultas dan Universitas yang sama; sebelumnya adalah Ketua Departemen Ilmu Politik, FIS-UI (1971-1975) dan staf ahli Lembaga Studi Strategis, Dewan Pertahanan Keamanan Nasional (1972-1975).

Daftar Artikel ANALISA 1987-1988

No. 1/1987: *Ketahanan Nasional dalam Perubahan Dunia*

- Moerdani, L.B., "Perkembangan Situasi Dunia dan Ketahanan Nasional Kita di Dalamnya."
- Pranarka, A.M.W., "Pasal 32 UUD 1945: Makna dan Dinamikanya."
- Rustam, Soepardjo, "Cita-cita Politik untuk Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap II."
- Soebadio, Haryati, "Kebudayaan Indonesia di Masa Mendatang."
- Kay, Hugh (disadur oleh Kirdi Dipoyudo), "Suatu Visi Baru mengenai Tata Masyarakat."
- Marshall, T.H. (disadur oleh Kirdi Dipoyudo), "Perang dan Negara Kesejahteraan di Inggris."

No. 2/1987: *Analisa Internasional 1986-87*

- Sutopo, A.R., "Ambivalensi Hubungan Timur-Barat."
- Sutopo, A.R., "Gerakan Non-Blok: Kontinuitas Peranan dan Keterbatasannya."
- Djiwandono, J. Soedjati, "Uni Soviet dan Asia-Pasifik."
- Rukmo, Endi, "Perkembangan di Asia Timur 1986."
- Anggoro, J. Kusnanto, "Dinamika Politik di Pasifik Barat Daya."
- Usman, Asnani, "Arah Perkembangan Asia Tenggara."
- Rukmo, Endi, "Perkembangan di Asia Selatan Tahun 1986."
- Anggoro, J. Kusnanto, "Ketidakpastian Perdamaian Timur Tengah."
- Dewanto, Wisnu, "Apartheid dan Perkembangan di Afrika Bagian Selatan."

No. 3/1987: *Indonesia Dalam Perubahan Ekonomi Dunia*

- Drucker, Peter F. (diterjemahkan oleh Kirdi Dipoyudo), "Ekonomi Dunia yang Telah Berubah."
- Simandjuntak, Djisman S., "Implikasi Perubahan Ekonomi Dunia terhadap Indonesia."
- Joedono, S.B., "Menuju ke Dimensi Ketiga Ekspor Indonesia."
- Pangestu, Tikki, "Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dalam Pembangunan Ekonomi: Suatu Pandangan Umum."
- Spillane, James L., "Gambaran Global mengenai Prospek Pengembangan Industri Berteknologi Tinggi."

No. 4/1987: *Pemilu dalam Demokrasi Kita*

- Sartori, Giovanni (diterjemahkan oleh Kirdi Dipoyudo), "Ruang Lingkup dan Arti Demokrasi."
- Mackenzie, W.J.M. (diterjemahkan oleh Kirdi Dipoyudo), "Pemilihan: Arti, Sejarah dan Fungsinya."
- Wahjono, Padmo, "Perwakilan di Bidang Kenegaraan."
- Babari, "Beberapa Kebiasaan Ketatanegaraan dan Persoalannya."
- Pranarka, A.M.W., "Pancasila sebagai Ideologi Terbuka."

No. 5/1987: *Revitalisasi Ekonomi Indonesia*

- Simandjuntak, Djisman S., "Ekonomi Indonesia Tahun 1986 dan Pencarian Arah Baru Kebijakan Ekonomi."
- Djiwandono, J. Soedradjad, "Perspektif Pembiayaan Pembangunan Nasional: Permasalahan dan Prospek dalam Kaitannya dengan Perkembangan Ekstern."
- Suhartono, R.B., "Milik Intelektual."
- Simandjuntak, Djisman S., "Transfer Teknologi."
- Wijarso, "Harga Patokan Minyak OPEC US\$18 Per Barel: Masalah dan Kemungkinannya."

No. 6/1987: *Pembaruan di Negara-negara Komunis (I)*

- Djiwandono, J. Soedjati, "Pendahuluan."
- Djiwandono, J. Soedjati, "Pembangunan Sosialisme dan Pembaruan di Uni Soviet."
- Rukmo, Endi, "Pembaruan dan Liberalisasi di Cina."
- Usman, Asnani, "Vietnam: Rekonstruksi dan Pembangunan Sosialis."

No. 7/1987: *Perspektif Kehidupan Politik di Indonesia Post-Pemilu 1987*

- Legowo, Tommi, "Evaluasi Kampanye Pemilu 1987."
- Djadjiono M., "Organisasi Kemasyarakatan dan Kampanye Pemilu."
- Sudibjo M., "Pemilihan Umum 1987."
- Partodihardjo, Subagyo, "Perubahan Peta Politik di DKI Jakarta Setelah Pemilu 1987."
- Prawiroyudho, Wiratmo, "Evaluasi Pemilu 1987 Daerah Jawa Timur."
- Timbangan Buku: Anggoro, J. Kusnanto, "Nagara dan Masyarakat dalam Sistem Demokrasi."

No. 8/1987: *Pembaruan di Negara-negara Komunis (II)*

- Anggoro, J. Kusnanto, "Pembaruan di Eropa Timur: Ke Arah Sosialisme Pasar dan Pluralisme Terkendali."
- Budhyarto, Yakob, "Korea Utara: Ideologi dan Kebijakan Ekonomi."
- Dewanto, Wisnu, "Pembaruan di Kuba."
- Sutopo, A.R., "Implikasi Pembaruan Ekonomi Sosialis."

No. 9/1987: *ASEAN Sesudah 20 Tahun (I)*

- Sutopo, A.R., "Perkembangan Regionalisme di Asia Tenggara: Tinjauan Historis dan Teoretis."
- Bandoro, Bantarto, "ASEAN dan Institusionalisasinya."
- Anggoro, J. Kusnanto, "Dimensi Ekonomi Politik Kerjasama Fungsional."
- Soesastro, M. Hadi, "ASEAN dan Perubahan Lingkungan Perdagangan Internasional: Landasan bagi 'Uruguay Round'."
- Timbangan Buku: Anggoro, J. Kusnanto, "ASEAN: Antara Kendala dan Keberhasilan."

No. 10/1987: *ASEAN Sesudah 20 Tahun (II)*

- Simandjuntak, Djisman S., "Kerjasama Ekonomi ASEAN Sesudah KTT Bali dan Manila."
- Djiwandono, J. Soedjati, "Aspek Politik dan Keamanan ASEAN."
- Anggoro, J. Kusnanto, "Dinamika Ekonomi dan Politik Hubungan ASEAN-Jepang."
- Wanandi, Jusuf, "Hari Depan ASEAN."

No. 11/1987: *Cina dan Kongres XIII PKC*

- Rukmo, Endi, "Arti Kongres Nasional PKC XIII."
- Wanandi, Jusuf, "Peranan Cina di Asia Tenggara."
- Soesastro, Hadi, "Hubungan Indonesia-Cina: Tenang di Semua Front."
- Simandjuntak, Djisman S., "Hubungan ASEAN dengan Amerika Serikat: Perkembangan di Sekitar Tahun 1980."

No. 12/1987: *Ekonomi Dunia dan Indonesia*

- Simandjuntak, Djisman S., "Perang Ekonomi dalam Dunia yang Interdependen."
- Soesastro, Hadi, "Pengaruh Ekonomi Dunia pada Ekonomi Indonesia Dasawarsa 1990-an."
- Nasution, Anwar, "Evaluasi Perekonomian Nasional: Tiga Setengah Tahun Pertama Pelita IV."
- Hutajulu, Iwan P., "Tumbuhnya Pengusaha Aceh: Studi Kasus Pengusaha Kontraktor dan Leveransir di Lhok Seumawe."

No. 1/1988: *Ke Arah Kerjasama Asia-Pasifik*

- Soesastro, Hadi, "Prospek Struktur Perdagangan Kawasan Asia-Pasifik."
- Luhulima, C.P.F., "Dialog ASEAN-Forum Pasifik Selatan: Prospek Kerjasama Regional."
- Sutopo, A.R., "Aspek-aspek Politik Hubungan ASEAN-Korea Selatan."
- Djiwandono, J. Soedjati, "Indonesia dan Pasifik Selatan."

No. 2/1988: *Tantangan Ekonomi Baru*

- Soesastro, Hadi, "Prospek Indonesia Memasuki Tahapan Newly Industrializing Country."
- Djiwandono, J. Soedradjad, "Pengalaman Baru Indonesia dalam Manajemen Ekonomi."
- Simandjuntak, Djisman S., "Sumbangan dan Peluang Perluasan Empleoimen Industrial di Indonesia."
- Sukiadi, Tjuk Kasturi, "Sistem Kredit Tradisional: Sebuah Studi Kasus Usaha Tani Tambak di Jawa Timur."

No. 3/1988: *Masalah Global dan Regional*

- Djiwandono, J. Soedjati, "Asia Tenggara dan Hubungan Timur-Barat."
- Wanandi, Jusuf, "Perkembangan Strategis Kawasan Pasifik-Asia Menjelang Abad Ke-21: Suatu Pandangan Regional."
- Djiwandono, J. Soedjati, "Detente Cina-Soviet dan Asia Tenggara."
- Sihbudi, M. Riza, "Konflik Intern di Iran Pasca-Revolusi."

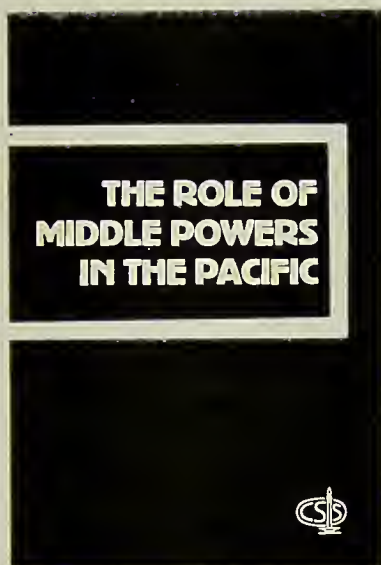
No. 4/1988: *Perkembangan Perekonomian Internasional*

- Djiwandono, J. Soedradjad, "Perkembangan Moneter Internasional."
- Soesastro, Hadi, "Lingkungan Ekonomi Internasional bagi Indonesia dalam Tahun 1990-an."
- Simandjuntak, Djisman S., "Prakarsa Baru Penyatuan Eropa Menyongsong 1992."
- Dokumen: "Ringkasan Peristiwa ASEAN."

No. 5/1988: *Berbagai Dimensi Konflik*

- Haris, Syamsuddin, "Pola dan Kecenderungan Konflik Partai Masa Orde Baru."
- Sudarsono, Juwono, "Krisis Indocina: Dimensi Regional dan Internasional."
- Rukmo, Endi, "Konflik Teritorial di Laut Cina Selatan dan Implikasinya Bagi Keamanan Regional."
- Dewanto, Wisnu, "India, Srilanka, dan Masalah Tamil."

Masih Tersedia



THE ROLE OF MIDDLE POWERS IN THE PACIFIC

1986, x + 193 hal., Rp. 3.500,00

- Pesatnya perkembangan hubungan kerjasama ekonomi maupun politik di kawasan Asia-Pasifik telah memberikan penekanan-penekanan baru pada politik luar negeri maupun hubungan dagang negara-negara kawasan ini.
- Buku ini memuat pembahasan mengenai peranan dari negara-negara besar serta negara-negara lainnya di kawasan, perkembangan kerjasama perdagangan, hubungan ASEAN dengan Indocina, ASEAN dengan Canada, serta peranan Indonesia di kawasan.

Dapatkan di toko-toko buku, atau pesan langsung (tambah ongkos kirim 15%) ke CSIS.



ASIA TENGGARA DALAM TAHUN 1980-AN

Robert A. SCALAPINO,
Jusuf WANANDI (Penyunting)

1985, xxi + 321 hal., Rp. 6.000,00

- Karangan-karangan dalam buku ini merupakan terjemahan makalah Konferensi ASEAN-AS pertama. Dalam karangan-karangan itu dapat ditemukan perspektif dan pendapat yang beraneka-ragam dari pihak AS maupun ASEAN. Tetapi fakta yang mengesankan adalah tingkat persatuan yang diperlihatkan, khususnya jika pokok persoalannya merupakan masalah regional.
- Dari karangan-karangan yang disiapkan kontributor AS tampak minat kontinu dari AS terhadap wilayah yang dianggapnya penting. Sekarang hanya sege-lintir ahli Amerika menganut pandangan yang diutarakan selama Perang Vietnam bahwa Asia Tenggara merupakan wilayah pinggiran yang tidak penting.